



Post- og teletilsynet
Norwegian Post and Telecommunications Authority

**Varsel om utpeking av tilbyder
med sterk markedsstilling og om
pålegg av særskilte forpliktelser i
grossistmarkedet for full og delt
tilgang til faste aksessnett
(marked 4)**

Sak 1103505

28.september 2012

Frist for å gi kommentarer: 2.november 2012

1	INNLEDNING OG BAKGRUNN	5
1.1	INNLEDNING	5
1.2	RETTLIG UTGANGSPUNKT	5
1.3	DOKUMENTETS STRUKTUR	6
2	UTPEKING AV TILBYDER MED STERK MARKEDSSTILLING	6
3	REGULATORISK UTGANGSPUNKT FOR VALG AV VIRKEMIDLER	6
4	GJELDENE SÆRSKILTE FORPLIKTELSER	7
5	KONKURRANSEPROBLEMER I MARKED 4.....	8
5.1	INNLEDNING	8
5.2	VERTIKAL OVERFØRING AV MARKEDSMAKT	9
5.2.1	<i>Tilgangsnektelse</i>	<i>10</i>
5.2.2	<i>Overføring av markedsrett ved hjelp av variabler som ikke er relatert til prissetting ..</i>	<i>11</i>
5.2.3	<i>Overføring av markedsrett gjennom prissetting</i>	<i>12</i>
5.3	ENKELTMARKEDSDOMINANS	15
5.3.1	<i>Etableringshindrende atferd.....</i>	<i>15</i>
5.3.2	<i>Utnyttende atferd.....</i>	<i>15</i>
5.3.3	<i>Ineffektiv produksjon</i>	<i>16</i>
5.4	OPPSUMMERING AV POTENSIELLE KONKURRANSEPROBLEMER.....	16
6	GENERELT OM VALG AV VIRKEMIDLER.....	17
6.1	MULIGHETER FOR DUPLISERING AV INFRASTRUKTUR INNENFOR MARKEDET.....	17
6.2	FORHOLDMESSIGHET	18
7	REDEGJØRELSE FOR VALG AV SÆRSKILTE FORPLIKTELSER.....	19
7.1	NGA-ANBEFALINGEN	19
7.1.1	<i>Innholdet i NGA-anbefalingen.....</i>	<i>19</i>
7.1.2	<i>Oppfølging av NGA-anbefalingen.....</i>	<i>20</i>
7.2	TILGANG.....	21
7.2.1	<i>Vurdering av tilgangsforpliktelse</i>	<i>21</i>
7.2.2	<i>Nærmere om tilgang til fiberaksesslinjer</i>	<i>23</i>
7.2.3	<i>Nærmere om tilgang til backhaultjenester.....</i>	<i>24</i>
7.2.4	<i>Nærmere om tilgang til samlokalisering</i>	<i>26</i>
7.2.5	<i>Nærmere om tilgang til informasjons- og støttesystemer</i>	<i>27</i>
7.2.6	<i>Tidsbruk i forbindelse med tilgangsanmodninger og leveranser.....</i>	<i>27</i>
7.2.7	<i>Konklusjon.....</i>	<i>28</i>
7.3	PRIS- OG REGNSKAPSREGULERING.....	29
7.3.1	<i>Prisregulering av kobberbasert LLUB.....</i>	<i>31</i>
7.3.2	<i>Prisregulering av fiberbasert LLUB.....</i>	<i>36</i>
7.3.3	<i>Nærmere om priser for etablering, samlokalisering og andre tilhørende tjenester (herunder backhaul)</i>	<i>38</i>
7.3.4	<i>Kostnadsregnskap.....</i>	<i>39</i>
7.3.5	<i>Forholdsmessighet.....</i>	<i>41</i>
7.4	IKKE-DISKRIMINERING.....	41
7.5	OFFENTLIGGJØRING OG STANDARDTILBUD (TRANSPARENS).....	43
7.5.1	<i>Generelt om standardtilbud.....</i>	<i>43</i>
7.5.2	<i>Nærmere om vilkår for standardtilbud.....</i>	<i>44</i>
7.5.3	<i>Offentliggjøring av nøkkelindikatorer for ytelse - Key Performance Indicators (KPIer).....</i>	<i>46</i>
7.5.4	<i>Forholdsmessighet.....</i>	<i>47</i>
7.6	REGNSKAPSMESSIG SKILLE	47
7.6.1	<i>Generelt om regnskapsmessig skille.....</i>	<i>47</i>
7.6.2	<i>Mulig regnskapsmessig skille i marked 4</i>	<i>48</i>
7.7	VURDERING AV FORHOLDET TIL KONKURRANSELOVGIVNINGEN OG SAMLET EFFEKT AV SÆRSKILTE FORPLIKTELSER.....	49
8	VARSEL OM VEDTAK OM SÆRSKILTE FORPLIKTELSER.....	50
8.1	TILGANG.....	50
8.2	PRIS- OG REGNSKAPSREGULERING.....	51

8.3	IKKE- DISKRIMINERING	53
8.4	OFFENTLIGGJØRING OG STANDARDTILBUD (TRANSPARENS)	53
9	FORHOLDET TIL GJELDENE VEDTAK.....	54
10	KOMMENTARER TIL VARSEL OM VEDTAK	54

Vedlegg 1 – Analyse av grossistmarkedet for full og delt tilgang til faste aksessnett.

Vedlegg 2 – Notat om LRIC modellen i fastnett aksess

Sammendrag

På bakgrunn av analyse av markedet for full og delt tilgang til fast aksessnett (heretter kalt LLUB-markedet), jamfør vedlagte markedsanalyse, opprettholder Post- og teletilsynet (heretter kalt PT) med hjemmel i ekomloven § 3-3 sin utpeking av Telenor ASA (heretter kalt Telenor) som tilbyder med sterk markedsstilling i LLUB-markedet.

PT har identifisert en rekke potensielle konkurranseproblemer innenfor markedet for LLUB. De mest alvorlige konkurranseproblemer i dette markedet er i stor grad relatert til Telenors vertikale integrasjon og utgjøres av forskjellige former for diskriminerende atferd. Videre er overprising identifisert som et potensielt problem i dette markedet.

Markedet for LLUB er teknologinøytralt. PT har tidligere lagt til grunn ulike reguleringsprinsipper for henholdsvis kobberbasert LLUB og LLUB basert på andre aksessmedier, herunder fiberaksess, kabel-TV-aksess og fast radioaksess. PT har nå kommet til at LLUB basert på både fiberaksess og kobberaksess skal reguleres med utgangspunkt i prinsipp 2 i PTs virkemiddeldokument.

Ettersom PT har konkludert med at kobberbasert og fiberbasert LLUB faller inn under prinsipp 2, vil PT ha to hovedmålsettinger med denne reguleringen. For det første vil PT søke å i størst mulig grad legge til rette for effektiv bruk av den eksisterende infrastrukturen. For det andre vil PT søke å legge til rette for tilstrekkelig fortjeneste i den eksisterende infrastruktur slik at det gis incentiver til nødvendig vedlikehold, oppgradering og eventuelle nyinvesteringer i nettet.

Etter å ha vurdert hensiktsmessigheten av og forholdmessigheten ved virkemidlene som står til rådighet, har PT konkludert med at Telenor fortsatt skal pålegges å imøtekomme enhver rimelig anmodning om tilgang til produktene full og delt tilgang til det kobberbaserte aksessnettet. Slik tilgang innebærer også tilgang til samlokalisering og informasjons- og støttesystemer. Telenor pålegges videre en ny forpliktelse knyttet til tilgangsplikten om tidsbruk fra bestilling til leveranse av en LLUB-forbindelse. Tilgangsforpliktelsen er fortsatt knyttet sammen med pålegg om ikke-diskriminering, standardtilbud og offentliggjøring. Tilsvarende forpliktelser pålegges nå også for det fiberbaserte aksessnettet.

Telenors kobberbaserte LLUB-produkt vil fortsatt være regulert gjennom et pristak, men maksimalprisen reduseres til 85 kroner pr. måned for full tilgang. Prisen for delt tilgang fortsatt skal beregnes etter samme metode som tidligere.

Priser for etablering av avtale om kobberbasert LLUB, etablering av full og delt aksesslinje, forvaltning av avtale om kobberbasert LLUB og operatørbytte skal være kostnadsorienterte basert på fullfordelte historiske kostnader. Dette vil også omfatte eventuelt nye produkter eller tjenester for kobberbasert LLUB.

Det ilegges nå krav om kostnadsorienterte priser for LLUB-tilgang til det fiberbaserte aksessnettet. Kostnadsorienteringskravet kommer til anvendelse på overordnet nivå for Telenors til enhver tid gjeldende tilbud av fiberbasert LLUB-tilgang, basert på fullfordelte historiske kostnader.

Prisingen av samlokalisering (telelosji) og tilhørende tjenester skal fortsatt ta utgangspunkt i prinsippet om kostnadsorientering, og plikten til å føre kostnadsregnskap for full og delt tilgang til det kobberbaserte aksessnettet videreføres samtidig som disseforpliktelsene også nå vil gjelde i forbindelse med tilgang til det fiberbaserte aksessnettet.

1 Innledning og bakgrunn

1.1 Innledning

1. I lov 4. juli 2003 nr. 83 om elektronisk kommunikasjon (ekomloven) §§ 3-2 og 3-3 er PT pålagt å analysere de ulike markedene for elektronisk kommunikasjon og identifisere tilbydere med sterk markedsstilling. Dersom det utpekes én eller flere tilbydere med sterk markedsstilling, skal det pålegges minst én forpliktelse utover de generelle forpliktelser som følger av ekomloven med forskrifter. Tilbyderne med sterk markedsstilling vil bli pålagt ulike forpliktelser, basert på en særskilt vurdering av hvert enkelt marked og de aktuelle tilbydernes posisjon i dette markedet. I det følgende vil disse omtales som særskilte forpliktelser.
2. I PTs vedtak av 3. april 2009 ble Telenor ASA utpekt som tilbyder med sterk markedsstilling i grossistmarkedet for full og delt tilgang til faste aksessnett, og selskapet ble pålagt særskilte forpliktelser i dette markedet.
3. PT har gjennomført ny analyse av markedet, se vedlegg 1. Analysen er gjort i samsvar med EFTAs overvåkingsorgans (ESA) anbefaling av 5. november 2008 om relevante markeder for forhåndsregulering (Anbefalingen). Markedet er marked 4 i Anbefalingen og omtales også som LLUB-markedet (Local Loop UnBundling).

1.2 Rettslig utgangspunkt

4. Det regulatoriske rammeverket for elektronisk kommunikasjon bygger på fem direktiver vedtatt av Den Europeiske Union (EU).¹ Direktivene er implementert i norsk rett gjennom ekomloven og tilhørende forskrifter, herunder forskrift 16. februar 2004 om elektronisk kommunikasjonsnett og elektronisk kommunikasjonstjeneste (ekomforskriften).
5. I henhold til dette regelverket fastsettes forpliktelsene for tilbydere med sterk markedsstilling individuelt etter en konkret vurdering med bakgrunn i markedsanalyse og med en begrenset fremadskuende tidshorison.² Særlig må det tas hensyn til den antatte konkurransestimulerende effekt av de relevante virkemidlene.
6. Ved valget av særskilte forpliktelser har PT tatt hensyn til de vurderinger som det er redegjort for i PTs reviderte virkemiddeldokument 12. juni 2009.³ Dette dokumentet bygger på ”Revised ERG Common Position on the Approach to remedies in the ECNS regulatory framework”, utformet av European Regulators Group for

¹ Directive 2002/21/EC on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Framework Directive); Directive 2002/20/EC on the authorisation of electronic communications networks and services (Authorisation Directive); Directive 2002/19/EC on access to, and interconnection of, electronic communications networks and associated facilities (Access Directive); Directive 2002/22/EC on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services (Universal Service Directive); Directive 2002/58/EC concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector (Directive on privacy and electronic communications).

² Se nærmere om tidshorison i ESAs retningslinjer for markedsanalyser og bedømming av sterk markedsstilling, punkt 20.

³ Dokumentet er publisert på PTs nettsted www.npt.no under menyvalget SMP.

electronic communications networks and services (ERG).⁴ De retningslinjer og prinsipper som er nedfelt i ERGs virkemiddeldokument skal stimulere utviklingen av det indre markedet for elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester, samt tilrettelegge for en enhetlig og konsistent praktisering av regelverket i de ulike medlemsland.

1.3 Dokumentets struktur

7. Varselet om vedtak består av et hoveddokument med selve påleggene, bakgrunn og begrunnelse for disse, samt to vedlegg. Vedlegg 1 inneholder analyse av marked 4. Vedlegg 2 inneholder en kort beskrivelse av LRIC-modellen for fast aksessnett.

8. Kapittel 2 inneholder utpeking av Telenor som tilbyder med sterk markedsstilling. Utpekingen gjøres på bakgrunn av markedsanalysen i vedlegg 1. Kapittel 3 gir en kort oversikt over det regulatoriske utgangspunktet for valg av virkemidler, mens kapittel 4 gir en oversikt over gjeldende forpliktelser for Telenor i markedet. Kapittel 5 gir en beskrivelse av og oversikt over potensielle konkurranseproblemer i markedet. I kapittel 6 diskuteres generelle prinsipper for virkemiddelbruk. I kapittel 7 gjør PT rede for valg av særskilte forpliktelser. På bakgrunn av denne gjennomgangen er påleggene om særskilte forpliktelser for Telenor formulert i kapittel 8. I kapittel 9 beskrives forholdet mellom varselet og gjeldende regulering. PTs vedtak 3. april 2009 om særskilte forpliktelser gjelder inntil ikrafttredelsestidspunktet for tilsynets nye vedtak i marked 4.

2 Utpeking av tilbyder med sterk markedsstilling

9. På bakgrunn av analysen i markedet varsler PT med hjemmel i ekomloven § 3-3 at Telenor ASA fortsatt anses som tilbyder med sterk markedsstilling i marked 4. For nærmere begrunnelse vises det til analysen i vedlegg 1.

3 Regulatorisk utgangspunkt for valg av virkemidler

10. Det følger av ekomloven § 3-4 første ledd at tilbyder som har sterk markedsstilling skal pålegges én eller flere særskilte plikter som følger av §§ 4-1 og 4-4 til 4-10. De relevante forpliktelser er:

- Tilgangsfpliktelser, jf ekomloven §§ 4-1, 4-4 og 4-5
- Krav om ikke-diskriminering, jf ekomloven § 4-7
- Krav om standardtilbud, jf ekomloven § 4-6
- Krav om transparens, jf ekomloven §§ 4-6 og 4-8
- Prisregulering og krav om kostnadsregnskap, jf ekomloven § 4-9
- Krav om regnskapsmessig skille, jf ekomloven § 4-8.

⁴ Dokumentet ble revidert i mai 2006 og finnes her:

http://www.erg.eu/streaming/erg_06_33_remedies_common_position_june_06.pdf?contentId=542920&field=ATTACHED_FILE

11. I særlige tilfeller kan det også pålegges plikter utover det som følger av disse bestemmelsene, forutsatt at konsultasjonsprosedyren i ekomloven § 9-3 følges.

12. PT har i virkemiddeldokumentet redegjort for hvilke prinsipper som generelt vil være styrende for PTs valg av virkemidler:

Prinsipp 1: Det skal utformes begrunnede vedtak i samsvar med tilsynsmyndighetenes forpliktelser etter direktivene.

Prinsipp 2: Forbrukeres interesser skal ivaretas når duplisering av infrastruktur ikke antas å være mulig.

Prinsipp 3: I markeder der PT vurderer det som sannsynlig at duplisering av infrastruktur vil kunne oppnås over tid, vil PT sørge for at virkemiddelbruken støtter opp under overgangen frem mot et marked med bærekraftig konkurranse.

Prinsipp 4: Forpliktelser skal utformes slik at de gir insentiver til etterlevelse.

13. I samsvar med alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper og EF-rettens forholdsmessighetsprinsipp, skal de forpliktelser PT pålegger tilbydere med sterk markedsstilling være egnet til, og ikke gå lenger enn, det som er nødvendig for å fremme ekomlovens formål. De grunnleggende formål er nedfelt i § 1-1, som lyder:

”Lovens formål er å sikre brukerne i hele landet gode, rimelige og fremtidsrettede elektroniske kommunikasjonstjenester, gjennom effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for bærekraftig konkurranse, samt stimulere til næringsutvikling og innovasjon.”

14. I tillegg til de grunnleggende formål er det oppstilt en spesiell formålsbestemmelse i § 3-4 tredje ledd. Bestemmelsen slår fast særlige, relevante hensyn ved bruk av særskilte virkemidler:

”Plikter etter første og annet ledd som pålegges i det enkelte tilfelle skal være egnet til å fremme bærekraftig konkurranse, samt legge forholdene til rette for nasjonal og internasjonal utvikling i markedet. Myndigheten kan endre pålagte plikter.”

4 Gjeldende særskilte forpliktelser

15. Telenor ble i vedtaket av 3. april 2009 utpekt som tilbyder med sterk markedsstilling i LLUB-markedet. De særskilte forpliktelser som i dag gjelder for Telenor innenfor markedet for LLUB, er i det vesentlige:

- Plikt til å imøtekomme enhver rimelig anmodning om tilgang til produktene full og delt tilgang til det kobberbaserte aksessnettet, herunder delaksesslinjer. Slik tilgang innebærer også tilgang til samlokalisering og andre tilhørende tjenester. Avslag på å gi slik tilgang må kunne begrunnes og dokumenteres.
- Plikt til å fastsette pris for full tilgang til det kobberbaserte aksessnettet i henhold til et pristak på kr. 95 pr. måned. Plikt til å fastsette prisen for delt tilgang som halvparten av den beregnede prisen for full tilgang (samme produkttype), fratrukket særkostnadene for etablering og drift av full tilgang og tillagt særkostnadene for etablering og drift av delt tilgang. Plikt til å fastsette prisen for etablering av avtale om kobberbasert LLUB, etablering av full og delt aksesslinje, forvaltning av avtale om kobberbasert LLUB,

operatørbytte samt samlokalisering og andre tilhørende tjenester med utgangspunkt i prinsippet om kostnadsorientering.

- Plikt til å utarbeide kostnadsregnskap for full og delt tilgang til det kobberbaserte aksessnett og for samlokalisering.
- Plikt til ikke å diskriminere med hensyn til pris og andre vilkår. Plikten gjelder ikke-diskriminering både mellom eksterne virksomheter og mellom egne og eksterne virksomheter.
- Plikt til å utarbeide og offentliggjøre standardtilbud for kobberbasert LLUB-tilgang, herunder for samlokalisering og andre tilhørende tjenester. Denne plikten følger direkte av ekomloven § 4-6 tredje ledd og ekomforskriften §§ 2-5 og 2-6. Standardtilbudet skal inneholde bestemmelser om rimelig kompensasjon ved manglende overholdelse av avtalt kvalitetsnivå, varslingsstid i forbindelse med vesentlige endringer i aksessnett og i forbindelse med nedleggelse av kobberaksesslinjer.
- Plikt til å offentliggjøre nøkkelindikatorer for ytelse (KPIer).

5 Konkurransproblemer i marked 4

5.1 Innledning

16. En tilbyder med sterk markedsstilling vil kunne utøve adferd som har til formål eller virkning å drive konkurrenter ut av markedet, forhindre at potensielle konkurrenter går inn i markedet og/eller å utnytte forbrukere. Slik adferd omtales gjerne som konkurransproblemer.

17. Særskilte forpliktelser som pålegges tilbydere som er utpekt til å ha sterk markedsstilling, skal være egnet til å bøte på aktuelle og/eller potensielle konkurransproblemer i det relevante markedet. Pålegg av særskilte forpliktelser er ikke betinget av at misbruk av markedsrett faktisk finner sted. Det er tilstrekkelig at det potensielt kan oppstå et konkurransproblem under gitte forhold.

18. I PTs virkemiddeldokument er det gitt en generell beskrivelse av potensielle konkurransproblemer innenfor de relevante markeder identifisert av PT. Dokumentet identifiserer 27 standard konkurransproblemer og bygger på praktiske erfaringer fra tilsynsmyndighetene i Europa.^{5 6}

19. PT har i markedsanalysen konkludert med at det ikke er bærekraftig konkurranse i marked 4. Telenor har sterk markedsstilling og kan i stor grad opptre uavhengig av konkurrenter, kunder og forbrukere.

20. Ved vurderingen av konkurransproblemer i markedet må PT vurdere adferd og strategi som kan oppstå dersom markedet ikke var regulert. Det fremgår også av ERGs retningslinjer for bruk av virkemidler⁷ at vurderingen av konkurransproblemer knytter seg til tilbydernes ”mulige adferd” innenfor vedtakets tidshorisont. Tilsynsmyndighetene trenger ikke å konstatere at en tilbyder tidligere har

⁵ PTs virkemiddeldokument av 12. juni 2009, punkt 2.2.

⁶ Revised ERG Common Position on the approach to appropriate remedies in the ECNS regulatory framework, ERG (06) 33, punkt 2.3.

⁷ Revised ERG Common Position on the approach to appropriate remedies in the ECNS regulatory framework, side 25.

misbrukt markedsrett for å ilegge særskilte forpliktelser. I vurderingen av potensielle konkurranseproblemer er det nyttig å se på hvilke insentiver markedsstrukturen gir tilbyderer med sterk markedsstilling i mangel av regulering.

21. De potensielle konkurranseproblemene beskrives på en generell måte for å fange opp flest mulig konkrete situasjoner som kan oppstå i fravær av regulering. Det er mindre sannsynlig at PT på forhånd kan forutse ethvert konkret konkurranseproblem som kan oppstå i fravær av regulering.

22. De potensielle konkurranseproblemene i markedet kan deles i tre kategorier: vertikal overføring av markedsrett (kategori 1 i PTs virkemiddeldokument)⁸, horisontal overføring av markedsrett (kategori 2 i PTs virkemiddeldokument) og enkeltmarkedsdominans (kategori 3 i PTs virkemiddeldokument).⁹

23. Nedenfor gjennomgås de ulike konkurranseproblemene som har relevans for LLUB-markedet. De potensielle konkurranseproblemene i LLUB-markedet er primært knyttet til vertikal overføring av markedsrett og enkeltmarkedsdominans. Oversikten er ikke nødvendigvis uttømmende, men inneholder potensielle konkurranseproblemer PT har identifisert.

5.2 Vertikal overføring av markedsrett

24. Vertikal overføring av markedsrett¹⁰ er her betegnelsen på en situasjon der en vertikalt integrert tilbyder med sterk markedsstilling i grossistmarkedet (oppstrømsmarkedet) forsøker å overføre markedsrett fra grossistmarkedet til et relatert nedstrømsmarked (for eksempel sluttbrukermarked eller underliggende grossistmarked) ved å stenge ute eller motarbeide konkurrenter til fordel for egen virksomhet i nedstrømsmarkeder.

25. For at vertikal overføring av markedsrett skal representere et problem, må tilbyderer av en eller annen grunn være forhindret fra å utnytte sin dominerende stilling i oppstrømsmarkedet fullt ut. Dersom den dominerende aktøren i oppstrømsmarkedet for eksempel er prisregulert, kan aktøren ha incentiver til å overføre markedsrett til tilhørende nedstrømsmarkeder fordi aktøren (på grunn av prisreguleringen) er forhindret fra å utnytte markedsretten fullt ut oppstrøms. Generelt legges det til grunn at problemer med vertikal overføring av markedsrett til tilhørende nedstrømsmarkeder vil kunne øke i omfang jo strengere regulert det aktuelle oppstrømsmarkedet er. PT vil imidlertid påpeke at regulering på grossistnivå har til hensikt å forhindre at aktør med sterk markedsstilling i et grossistmarked utnytter sin markedsrett og således sikre like konkurransevilkår i nedstrømsmarkeder. Det innebærer at grossistregulering ikke nødvendigvis vil øke behovet for regulering i tilhørende nedstrømsmarkeder, snarere tvert imot.

⁸ PTs virkemiddeldokument, side 8 og ERG Common Position on the approach to appropriate remedies in the ECNS regulatory framework, side 29.

⁹ PTs virkemiddeldokument, side 8 og ERG Common Position on the approach to appropriate remedies in the ECNS regulatory framework, side 32 og 33.

¹⁰ Vertikal overføring av markedsrett kan defineres som ”enhver dominerende aktørs adferd som nekter tilstrekkelig tilgang til en essensiell innsatsfaktor som aktøren produserer for andre brukere av denne innsatsfaktoren, med den hensikt å utvide monopolrett fra ett markedssegment (”flaskehals”-segmentet) til et annet (potensielt konkurranseutsatt) segment” (Rey/Tirole 1997, gjengitt i ERG-dokumentet).

26. Marked 4 er et oppstrømsmarked med flere tilhørende nedstrømsmarkeder, herunder grossistmarkedet for Bredbåndsaksess (marked 5) og sluttbrukermarkedet for bredbåndsaksess tjenester.

27. PT anser det som sannsynlig at Telenor, som tilbyder med sterk markedsstilling, i utgangspunktet ikke vil ha anledning til å utnytte sin dominerende stilling i dette markedet fullt ut. Dette følger blant annet direkte av forbudsbestemmelser i konkurranseloven. I tillegg vil eventuelle særskilte forpliktelser som pålegges med hjemmel i ekomloven (for eksempel prisregulering og krav om ikke-diskriminering) redusere Telenors mulighet for utnyttelse av markedsrett i dette markedet. Forskjellige former for vertikal overføring av markedsrett vil dermed være potensielle konkurranseproblemer i markedet. De viktigste av disse konkurranseproblemer er omtalt nedenfor.

28. Med hensyn til valg av virkemidler, er det hensiktsmessig å skille mellom tre forskjellige typer av (strategier for) vertikal overføring av markedsrett:

- Tilgangsnektelse
- Overføring av markedsrett ved hjelp av variabler som ikke er relatert til prissetting
- Overføring av markedsrett gjennom prissettingen

5.2.1 Tilgangsnektelse

29. En tilbyder med sterk markedsstilling i et oppstrømsmarked vil kunne forsøke å overføre markedsrett ved å nekte tilgang for aktører som tilbyr konkurrerende tjenester i beslektede nedstrømsmarkeder, og dermed begrense konkurransen i disse markedene. Ved å avskjære konkurrenter fra nødvendige innsatsfaktorer i et oppstrømsmarked, vil den dominerende aktøren til en viss grad kunne verne egen virksomhet i nedstrømsmarkeder mot effektiv konkurranse. PT mener at Telenor kan ha et incitament til å nekte andre aktører tilgang til nødvendige grossistprodukter i dette markedet.

30. Dette konkurranseproblemet omfatter både situasjoner der grossisttilbyderen med sterk markedsstilling nekter å forhandle med konkurrentene og tilfeller der tilgangen tilbys, men på urimelige vilkår.

31. For at tilgangsnektelse skal representere et problem, må den føre til svekket konkurranse nedstrøms. Dersom det er tilstrekkelig konkurranse i nedstrømsmarkedene, for eksempel som følge av potensiell konkurranse fra alternative nett/teknologier, vil ikke tilgangsnektelse nødvendigvis svekke konkurransen nedstrøms.

32. PT mener imidlertid at Telenors konkurrenter i tilhørende nedstrømsmarkeder i mange sammenhenger vil være avhengig av tilgang i dette grossistmarkedet for å kunne tilby konkurransedyktige løsninger til sluttbrukere i konkurranse med Telenor. Det antas videre at en eventuell tilgangsnektelse i grossistmarkedet ville ført til en vesentlig svekkelse av konkurransen i sluttbrukermarkedet.

33. Fremveksten av alternative aksessnett gjør bildet noe annerledes i dag enn da PT fattet det forrige vedtaket om særskilte forpliktelser i dette markedet i 2009. Ettersom kobberaksessnettet fortsatt benyttes som innsatsfaktor for ca. 50 % av alle

bredbåndsabonnement i sluttbrukermarkedet¹¹, og fortsatt er den klart mest brukte aksessteknologien, er PT imidlertid fortsatt av den oppfatning at en eventuell nektelse av kobberbasert LLUB-tilgang vil kunne svekke nedstrømsmarkedet i ikke ubetydelig grad. Til dette kommer også at kobberaksesnettet er det eneste landsdekkende aksesnettet. I fravær av pålagt tilgang representerer tilgangsnektelse derfor fortsatt et potensielt konkurranseproblem for kobberbasert LLUB-tilgang.

34. Fast bredbånd kan blant annet leveres over fiberaksesnett, kabel-TV-nett og såkalt WiMax¹², i tillegg til over kobberaksesnettet. PT vurderer det nå slik at eventuelle tilgangsnektelser også knyttet til slike andre aksesnett enn det kobberbaserte kan utgjøre et potensielt konkurranseproblem. Fravær av tilgangsförpliktelser i slike aksesnett ble ikke vurdert å ha tilsvarende negative effekter for konkurransen i markedsvedtaket av 3. april 2009. Siden alternative aksesnett generelt var mindre utbredt på det tidspunktet og Telenors andel av fiberaksesser var svært lav, la PT den gang vekt på å fremme infrastrukturkonkurranse.

35. Siden 2009 har utbredelsen av alternative aksesnett økt, og utbredelsen forventes å øke ytterligere gjennom vedtaksperioden. Det har vært en sterk økning i antall kunder som får levert bredbånd over fiberaksesnett. I tillegg har de eksisterende kabel-TV-nettene vært gjennom en betydelig oppgradering som også har bidratt til flere bredbåndskunder over kabel-TV-nettene. Telenor har også signalisert til PT at økt satsing særlig på fiberaksesnett vil medføre at kobbernettet prioriteres lavere.¹³ PT anser det som sannsynlig at Telenor vil bygge fiberaksesser til en stor del av nye boliger og næringsbygg i årene fremover, samtidig som et økende antall kobberaksesser vil erstattes av fiberaksesser. Videre er det mulig at Telenor vil kunne kjøpe opp konkurrenter som har fiberaksesnett, slik som ved oppkjøpet av LOS Bynett og Bynett privat (se kapittel 7.2). På denne måten vil Telenor kunne opprettholde sin markedsandel og markedsrett selv om utnyttelsen av kobberaksesnettet reduseres. En slik utvikling, sett i sammenheng med at det er kommersielt lite interessant å duplisere allerede etablerte aksesnett basert på for eksempel fiber, gjør at PT nå mener at de konkurranseproblemene som tilgangsnektelse i Telenors kobberaksesnett representerer, også i stor grad vil kunne gjelde ved tilgangsnektelse i Telenors fiberaksesnett og kabel-TV-nett.

5.2.2 Overføring av markedsrett ved hjelp av variabler som ikke er relatert til prissetting

36. Overføring av markedsrett ved hjelp av andre variabler enn pris kan omfatte ulike typer diskriminerende adferd mellom interne og eksterne etterspørere i grossistmarkedet. Dette er særlig aktuelt dersom en aktør med sterk markedsstilling i et oppstrømsmarked er underlagt regulerte tilgangspriser, som gjør prisdiskriminering vanskelig eller umulig.

37. Konkurranseproblemer av denne typen omfatter for eksempel uthalelsetaktikk, utilbørlige krav, kvalitetsdiskriminering og diskriminering eller misbruk knyttet til informasjon. Disse ulike typene konkurranseproblemer er nærmere beskrevet nedenfor. Slike konkurranseproblemer kan blant annet medføre at den etablerte aktøren får mulighet til å handle raskere i nedstrømsmarkedene enn konkurrentene

¹¹ Jamfør PTs statistikk for 2011, publisert 9. mai 2012.

¹² WiMax er en standardisert trådløs teknologi for levering av bredbåndsaksesser.

¹³ Brev fra Telenor til PT av 30. januar 2012.

(såkalt "first mover advantage") og kan dermed begrense konkurrentenes muligheter i nedstrømsmarkedene.

38. Et potensielt konkurranseproblem er uthalelestaktikk, for eksempel uthaling av forhandlinger eller urimelig lange leveransetider. Dersom det som en del av en eventuell tilgangspåklit ikke kreves at forhandlinger om tilgang skal gjennomføres uten unødigg opphold, eller at det ikke stilles krav til at leveransetidene skal være de samme for eksterne grossistkunder som for egen nedstrømsvirksomhet, vil Telenor kunne ha et incitament til å ta i bruk ulike former for uthalelestaktikk for å trenere tilgang. Slik trening kan potensielt utgjøre et konkurranseproblem.

39. Også utilbørlige krav og kvalitetsdiskriminering utgjør potensielle konkurranseproblemer. Utilbørlige krav til tilgangskjøpere kan ha som hensikt å stenge disse ute fra markedet, og kan for eksempel være krav om store bankgarantier, strenge omsetningskrav med tilbakebetalingsplikt dersom omsetningskravet ikke oppfylles eller unødvendig store krav til informasjon. Kvalitetsdiskriminering innebærer muligheten for å sikre bedre kvalitet for egen nedstrømsvirksomhet enn for tilgangskjøpere. Ulike feilrettingstider kan være et eksempel på kvalitetsdiskriminering.

40. Potensielle konkurranseproblemer i marked 4 knyttet til informasjonshåndtering kan omfatte både diskriminerende bruk eller tilbakeholdelse av informasjon og misbruk av informasjon. Når det gjelder diskriminerende bruk eller tilbakeholdelse av informasjon, kan Telenor ha et incitament til å gi sin nedstrømsvirksomhet informasjon som den ikke gir eksterne grossistkunder, eller nekte å gi informasjon som er nødvendig for at grossistkundene skal kunne tilby tjenester i nedstrømsmarkeder. Eksempelvis vil Telenor kunne ha et incitament til kun å gi egen sluttbrukervirksomhet, og ikke eksterne grossistkunder, informasjon om grossistvirksomhetens utbyggingsplaner. Dette vil kunne være spesielt problematisk dersom Telenor planlegger oppgraderinger av aksessnett som berører eksterne grossistkunder som kjøper LLUB. Disse aktørene har behov for forutsigbarhet for å sikre sine investeringer. Dersom det foretas endringer i nettstruktur eller lignende som påvirker aksesskjøperne, bør disse derfor få informasjon om dette, slik at de har tilstrekkelig tid til å tilpasse seg endringene.

41. Når det gjelder misbruk av informasjon om konkurrenter, mottar Telenor prognoser for kundeveksten til grossistkundene i markedet for LLUB. Dette trenger Telenors grossistvirksomhet for å kunne drifte og utvikle aksessnett på en mest mulig effektiv måte. Disse prognosene gir Telenors grossistvirksomhet en viss informasjon om de eksterne grossistkundernes markedsplaner. Dette er informasjon som potensielt kan misbrukes av Telenor dersom den blir tilgjengelig for Telenors egen sluttbrukervirksomhet.

42. Alt i alt er det PTs oppfatning at alle syv konkurranseproblemer fra 1.2 til 1.8 som er nevnt i PTs virkemiddeldokument og i ERGs virkemiddeldokument, potensielt kan oppstå i marked 4.

5.2.3 Overføring av markedsrett gjennom prissettingen

43. Denne typen vertikal overføring av markedsrett omfatter adferd som har til formål eller virkning å øke konkurrentens kostnader, begrense konkurrenters salg i nedstrømsmarkeder eller påføre konkurrenter en prisklemme. Nedenfor omtales de mest aktuelle formene for overføring av markedsrett gjennom prissetting i det relevante markedet.

44. Felles for konkurranseproblemer av denne typen er at de gjelder forholdet mellom priser i henholdsvis LLUB-markedet, Bredbåndsaksessmarkedet og sluttbrukermarkedene for bredbåndsaksess, og ikke nivået på prisene i de respektive markeder som sådan. Forholdet mellom prisene i disse markedene er viktig for konkurransesituasjonen både i LLUB-markedet, Bredbåndsaksessmarkedet og i sluttbrukermarkedet for bredbåndsaksess. PT anser det viktig at prisene står i forhold til hverandre på en slik måte at de legger til rette for effektive investeringsbeslutninger og effektiv konkurranse der dette er mulig, til sluttbrukernes beste. Dette betyr at det for en effektiv aktør må være mulig å etablere seg på ulike tilgangsnivåer, og konkurrere med Telenor på like vilkår i de respektive markeder.

5.2.3.1 Prisdiskriminering

45. En vertikalt integrert tilbyder med sterk markedsstilling i grossistmarkedet kan ha insentiv og mulighet til å diskriminere på pris mellom ulike tilbydere og mellom egen og ekstern virksomhet. Prisdiskrimineringen skjer i utgangspunktet ved at grossisttilbyderen tar ulikt betalt for samme tjeneste. Det kan imidlertid også skje mer indirekte, for eksempel ved at prisplanene på grossistnivå utformes slik at det i praksis blir vanskelig for konkurrentene å ha en konkurransedyktig prisstruktur i sluttbrukermarkedet.

46. En mulig konsekvens av prisdiskriminering er at kostnadene til enkelte eller flere konkurrenter vil være høyere enn kostnadene for den dominerende tilbyders egen sluttbrukervirksomhet, og konkurrentene kan dermed oppleve en prisklemme. Med prisklemme forstår vi her forskjeller mellom tilgangspris i henholdsvis LLUB-markedet og Bredbåndsaksessmarkedet og i Bredbåndsaksessmarkedet og den vertikalt integrerte tilbyders sluttbrukerpriser som medfører at marginen blir så liten at effektive konkurrenter i Bredbåndsaksessmarkedet og sluttbrukermarkedet ikke kan oppnå en rimelig avkastning og derfor står i fare for å presses ut av markedet.

47. Prisdiskriminering trenger imidlertid ikke i seg selv å utgjøre et konkurranseproblem. For eksempel vil kvantumsrabatter som bygger på objektive kriterier ofte ikke innebære et konkurransemessig problem. Dersom innslagspunktet for rabattene settes så høyt at bare SMP-tilbyders egen nedstrømsvirksomhet oppnår rabatt, vil imidlertid også prisdiskriminering i form av kvantumsrabatter kunne utgjøre et konkurranseproblem.

48. PT legger til grunn at prisdiskriminering er et potensielt konkurranseproblem i marked 4. Etter tilsynets vurdering vil Telenor, i fravær av regulering, ha insentiv og mulighet til å diskriminere mellom intern og ekstern virksomhet slik at den interne nedstrømsvirksomheten kan basere sin produksjon på lavere priser enn eksterne konkurrenter i aktuelle nedstrømsmarkeder/sluttbrukermarkeder.

5.2.3.2 Krysssubsidiering

49. Krysssubsidiering kan i denne sammenhengen for eksempel skje mellom LLUB-markedet og tilhørende nedstrømsmarkeder. Både sluttbrukermarkedet og grossistmarkedet for Bredbåndsaksess vil i denne sammenhengen være typisk nedstrømsmarkeder. Konkurranseproblemet er beslektet med, og til dels overlappende med, konkurranseproblemet prisdiskriminering.

50. Ved krysssubsidiering knyttet til vertikal overføring av markedsrett vil en dominerende aktør typisk kunne ta en pris som ligger betydelig over de underliggende

kostnadene i grossistmarkedet, mens prisen i nedstrømsmarkedet er lavere enn kostnadene.

51. Krysssubsidierting kan for eksempel skje ved at Telenor setter (for) høye priser i LLUB-markedet og (for) lave priser i sluttbrukermarkedet. Telenors inntekter fra LLUB-markedet vil da kunne brukes til å dekke tapene i sluttbrukermarkedet, mens potensielle konkurrerende tilbydere i sluttbrukermarkedet påføres en prisklemme.

52. Krysssubsidierting kan også skje ved at Telenor for eksempel setter (for) høye priser i LLUB-markedet og (for) lave priser i Bredbåndsaksessmarkedet, som dermed gjør at potensielle konkurrerende tilbydere i markedet for Bredbåndsaksess (dvs aktører med egen aksessinfrastruktur og aktører som kjøper LLUB fra Telenor) får dårligere forutsetninger for å tilby et konkurransedyktig grossistprodukt. Dersom Telenor krysssubsidiert mellom LLUB-markedet og Bredbåndsaksessmarkedet, kan dette samtidig være en strategi for å styre etterspørselen fra grossistkunder inn mot den tilgangsførm Telenor fortrinnsvis ønsker å tilby.

53. PT har i innledningsvis i kapittel 5.2.3.1 pekt på at det er viktig at prisene i LLUB-markedet, Bredbåndsaksessmarkedet og sluttbrukermarkedet står i forhold til hverandre på en slik måte at de legger til rette for effektive investeringsbeslutninger og effektiv konkurranse der det er mulig, til sluttbrukernes beste. Krysssubsidiert mellom disse markedene vil etter PTs mening kunne ha motsatt effekt.

54. PT mener at krysssubsidiert mellom marked 4 og de aktuelle nedstrømsmarkedene er et potensielt konkurranseproblem. Etter tilsynets vurdering vil Telenor, i fravær av regulering, ha insentiv og mulighet til å krysssubsidiert slik at konkurrenter påføres en prisklemme.

5.2.3.3 Rovprising

55. På samme måte som i tilfellene med krysssubsidierting og prisdiskriminerting, kan rovprierting brukes av Telenor til å overføre markeds makt fra LLUB-markedet til sluttbrukermarkedet og/eller til markedet for Bredbåndsaksess.

56. Ved rovprierting knyttet til vertikal overføring av markeds makt vil en dominerende aktør typisk kunne ta en pris i nedstrømsmarkedene som ligger betydelig under de underliggende kostnadene.

57. Rovprierting kan for eksempel skje ved at Telenor setter (for) lave priser i sluttbrukermarkedet for å påføre konkurrerende tilbydere i sluttbrukermarkedet en prisklemme.

58. Rovprierting kan også skje ved at Telenor setter (for) lave priser i Bredbåndsaksessmarkedet, som dermed gjør at potensielle konkurrerende tilbydere i markedet for Bredbåndsaksess (dvs aktører med egen aksessinfrastruktur og aktører som kjøper LLUB fra Telenor) får dårligere forutsetninger for å tilby et konkurransedyktig grossistprodukt. Dersom Telenor rovpriert i Bredbåndsaksessmarkedet, kan dette samtidig være en strategi for å styre etterspørselen fra grossistkunder inn mot dette markedet.

59. Tilsvarende som ved krysssubsidierting kan rovprierting føre til at prisene i LLUB-markedet, Bredbåndsaksessmarkedet og sluttbrukermarkedet ikke står i forhold til hverandre, noe som igjen kan forhindre effektive investeringsbeslutninger og effektiv konkurranse der det er mulig.

60. PT mener at rovprising i nedstrømsmarkedene til marked 4 er et potensielt konkurranseproblem. Etter tilsynets vurdering vil Telenor, i fravær av regulering, kunne ha insentiv og mulighet til å rovprise slik at konkurrenter påføres en prisklemme.

5.3 Enkeltmarkedsdominans

61. I tillegg til potensielle konkurranseproblemer knyttet til vertikal overføring av markedsrett mellom markeder, finnes det også potensielle konkurranseproblemer knyttet til en aktørs sterke posisjon i ett bestemt marked. Som omtalt i PTs virkemiddeldokument, er det hensiktsmessig å skille mellom tre forskjellige typer av enkeltmarkedsdominans:

- Etableringshindrende adferd
- Utnyttende adferd
- Ineffektiv produksjon

5.3.1 Etableringshindrende adferd

62. Denne typen adferd omfatter konkurranseproblemer hvor en dominerende aktør forsøker å skape nye etableringshindringer for potensielle nykommere i markedet, for eksempel ved å øke byttekostnadene gjennom innelåsende kontraktsvilkår, herunder urimelig lange bindings- og/eller oppsigelsestider.

63. Konkurranseproblemer av denne typen er, slik PT har vurdert det, lite aktuelle for kobberbasert LLUB¹⁴. PT mener Telenor ikke vil ha incentiver til å forsøke å skape nye etableringsbarrierer for kobberbasert LLUB, da nyetablering av kobberaksesser i dette markedet anses som lite sannsynlig.

64. Når det gjelder etableringshindrende adferd knyttet til alternative aksessnett, som for eksempel fiberaksessnett, kan dette være et potensielt konkurranseproblem. PT anser det som sannsynlig at Telenor kan ønske å øke byttekostnadene både på grossistnivå og sluttbrukernivå i bredbåndsmarkedet for å vanskeliggjøre etableringen av alternative aksessnett.

5.3.2 Utnyttende adferd

65. Utnyttende adferd innebærer at den dominerende aktøren utnytter kunder gjennom overprising eller prisdiskriminering.

66. I følge økonomisk teori er et produkt overpriset hvis tilbyderen av produktet over tid tillates å opprettholde høyere profitt enn det man kan forvente i et konkurranseutsatt marked (superprofitt). Aktører som har sterk markedsstilling vil kunne sette priser som er høyere enn hva de underliggende kostnadene tilsier. Overprising kan fremstå som "nest beste alternativ" for aktører som pålegges å gi konkurrerende tilbydere tilgang til innsatsfaktorer.

67. PT anser overprising som et alvorlig potensielt konkurranseproblem i dette markedet. Telenor vil, slik PT vurderer det, ha incentiver til å sette en høy pris sammenlignet med den prisen som ville gjelde i et marked med virksom konkurranse, for på den måten oppnå høyere profitt i grossistmarkedet. Overprising i

¹⁴ I beslektede nedstrømsmarkeder, for eksempel marked 5, vil konkurranseproblemer av denne typen være mer aktuelle.

grossistmarkedet vil også kunne forplante seg til sluttbrukermarkedet for bredbåndsaksess og dermed medføre at sluttbrukerne i gjennomsnitt betaler en for høy pris for tjenesten, og at enkelte sluttbrukere vil velge ikke å kjøpe bredbåndsaksess. Overprising vil dermed kunne medføre et samfunnsøkonomisk velferdstap og redusert konkurranse.

68. Prisdiskriminering som utnyttende adferd kan omfatte forskjellige former for differensiering av priser og/eller prisstrukturer mellom ulike kundegrupper, og mellom interne og eksterne tilgangskjøpere. I markedet for LLUB vil prisdiskriminering først og fremst være en strategi for overføring av markedsmakt nedstrøms, og i mindre grad et problem knyttet til utnyttelse av sluttbrukere.

5.3.3 Ineffektiv produksjon

69. Denne type konkurranseproblem beskriver ulike typer ineffektivitet i produksjonen som skyldes manglende konkurranse. Årsaken er at markedet mangler den disiplinerende effekt konkurranseeksponering antas å ha på produksjonseffektivitet. Potensielle konkurranseproblemer av denne typen omfatter mangelfulle investeringer, kostnadsineffektivitet og lav kvalitet.

70. PT anser det ikke som sannsynlig at mangelfulle investeringer er et aktuelt konkurranseproblem i markedet for LLUB. Telenor har de siste årene gjort investeringer for å øke for eksempel utbredelsen av VDSL, men har som tidligere nevnt nå signalisert at investeringer i kobberaksessnett vil få lavere prioritering framover. Betydelige investeringer i alternativ infrastruktur (som for eksempel fiberaksessnett) både fra Telenor og andre aktører gjør imidlertid at ineffektiv produksjon som følge av mangelfulle investeringer ikke anses å være et konkurranseproblem i LLUB-markedet.

71. PT anser det heller ikke som sannsynlig at kostnadsineffektivitet og lav kvalitet vil utgjøre alvorlige problemer i markedet for LLUB. En dominerende aktør i et marked hvor det er lite eller ingen reell eller potensiell konkurranse, kan i teorien ha mangelfulle incentiver til kostnadseffektiv drift. Selv om Telenor i praksis er eneste tilbyder av kobberbasert LLUB, vil konkurranse fra alternative aksessteknologier gi Telenor relativt sterke incentiver til kostnadseffektiv drift og produksjon av tjenester i denne delen av markedet. I områder der kobberaksessnett overlappes av Telenors fiber- eller kabel-tv-nett, kan det likevel være sannsynlig at Telenor ikke har incentiver til å etterstrebe kostnadseffektiv drift, men heller avvikle driften av kobberaksessnett. Dette er imidlertid ikke et spørsmål om kostnadsineffektivitet og lav kvalitet utgjør et konkurranseproblem, men snarere om hvilke valg Telenor tar med hensyn til bruk av infrastruktur som er tilgjengelig for dem i slike områder.

5.4 Oppsummering av potensielle konkurranseproblemer

72. De potensielle konkurranseproblemene i marked 4 er knyttet til vertikal overføring av markedsmakt mellom markeder og til enkeltmarkedsdominans.

73. Når det gjelder vertikal overføring av markedsmakt, er det først og fremst forskjellige former for diskriminerende adferd som utgjør de største potensielle konkurranseproblemene. Dette omfatter både diskriminering knyttet til pris som kan påføre Telenors konkurrenter prisklemmer i nedstrømsmarkeder, og diskriminering knyttet til andre forhold som kan begrense konkurrentenes muligheter i

nedstrømsmarkeder. De mest relevante nedstrømsmarkedene i denne sammenhengen vil som tidligere nevnt være Bredbåndsaksessmarkedet og sluttbrukermarkedet.

74. Av konkurranseproblemer knyttet til enkeltmarkedsdominans er det først og fremst overpris og prisdiskriminering som utgjør potensielle konkurranseproblemer. Etableringshindrende atferd kan også være et potensielt konkurranseproblem ved at Telenor kan ønske å øke byttekostnader både på grossist- og sluttbrukernivå for å vanskeliggjøre etablering særlig av alternative aksessnett.

6 Generelt om valg av virkemidler

75. I det følgende gjør PT rede for enkelte forhold av generell karakter knyttet til valg av virkemidler i marked 4. Konkrete valg av særskilte forpliktelser er nærmere redegjort for i kapittel 7.

6.1 Muligheter for duplisering av infrastruktur innenfor markedet

76. Det følger av redegjørelsen for prinsipp 2 og 3 i PTs virkemiddeldokument at det vil være sentralt for valg av virkemidler hvorvidt duplisering av infrastrukturen som nyttes i det relevante markedet anses mulig eller ikke. Dersom duplisering av infrastruktur ikke antas å være mulig eller sannsynlig, skal forbrukernes interesser ivaretas ved å utnytte den eksisterende infrastrukturen best mulig (prinsipp 2). Med dette alternativet oppnår man i større grad statisk effektivitet. I markeder der PT vurderer det som sannsynlig at duplisering av infrastruktur vil kunne oppnås over tid, vil hensynet til konkurranse på kort og lang sikt måtte veies mot hverandre.

77. Etter PTs oppfatning er det fortsatt svært mye som taler for at duplisering verken er sannsynlig eller ønskelig når det gjelder kobberbasert LLUB. Der hvor det skal etableres ny infrastruktur for å tilby bredbånd og internetttilgang i sluttbrukermarkedet i fremtiden, finnes det andre og mer fremtidsrettede teknologier. Disse alternative teknologiene omfatter først og fremst fiberoptiske kabler, radiobaserte bredbåndsløsninger og kabel-TV-nett som kan brukes til å tilby bredbåndsaksess med høyere hastighet enn det som pr. i dag tilbys via det kobberbaserte aksessnettet. PT legger til grunn at ny infrastruktur vil baseres på andre teknologier enn kobber, og anser det lite sannsynlig at konkurrenter til Telenor skulle finne det hensiktsmessig å etablere et parallelt kobberbasert aksessnett.

78. PT har på bakgrunn av det ovenstående konkludert med at kobberbasert LLUB fortsatt faller inn under prinsipp 2 for pålegg om forpliktelser, jamfør PTs virkemiddeldokument kapittel 4.

79. For alternative aksessesteknologier tok PT i vedtaket av 3. april 2009 utgangspunkt i reguleringsprinsipp 3 i PTs virkemiddeldokument. Dette innebar at denne delen av markedet ble vurdert med utgangspunkt i at duplisering av infrastrukturen vil være mulig.

80. Det økte omfanget av alternative aksessnett gjør bildet annerledes i dag enn da PT sist fattet vedtak om særskilte forpliktelser i dette markedet. Ved utgangen av 2008 var om lag 470 000 aksesser basert på fiber og kabel TV-nett. Det tilsvarende tallet ved utgangen av 2011 var 841 000, en vekst på i underkant av 80 %. Det forventes

fortsatt betydelige investeringer i utbygging av alternative aksessnett, særlig basert på fiber, både fra Telenor og andre aktører.

81. Det ligger til rette for fortsatt infrastrukturkonkurranse, i den forstand at flere aktører satses på utbygging av fiberaksessnett og videreutvikling av kabel-TV-nett. I de områdene hvor det allerede er etablert alternative aksessnett, er imidlertid disse vanskelig dupliserbare. På samme måte som PT har kommet til at det ikke er sannsynlig at konkurrenter til Telenor vil etablere kobberaksessnett parallellt med Telenors kobberaksessnett, anser PT det som lite sannsynlig at Telenors konkurrenter vil legge alternative aksessnett parallellt med tilsvarende infrastruktur fra Telenor. I en situasjon hvor de alternative aksessnettens utbredelse har økt betydelig og forventes å øke ytterligere over tid, innebærer det at potensialet for infrastrukturkonkurranse reduseres også for alternative aksessteknologier. Siden Telenor er utpekt som tilbyder med sterk markedsstilling, er det i denne sammenheng særlig relevant at Telenor har økt antall bredbåndskunder på kabel-TV-nett og fiberaksesser, og i brev til PT av 30. januar 2012 har varslet en kraftfull satsing på fiberaksesser.

82. Med dette som utgangspunkt, er det PTs oppfatning at også den delen av LLUB-markedet hvor bredbåndsaksessene er basert på andre teknologier enn kobber, bør vurderes med utgangspunkt prinsipp 2 i virkemiddeldokumentet. Dette innebærer at forbrukernes interesser ivaretas ved å utnytte den eksisterende infrastrukturen best mulig. Siden det forventes at andre teknologier enn kobber vil benyttes i den videre utbyggingen av bredbåndsaksesser, vil imidlertid PT ved utforming av særskilte forpliktelser også vektlegge insentiver til videre investeringer.

6.2 Forholdsmessighet

83. Prinsippet om forholdsmessighet er nærmere omtalt i Ot.prp. nr. 58 (2002-03) i merknad til ekomloven § 3-4. Det er her knyttet noen kommentarer til den forholdsmessighetsvurdering tilsynsmyndighetene skal gjennomføre ved pålegg av forpliktelser:

”Forpliktelsene som pålegges skal være forholdsmessige, ikke diskriminerende, bygge på objektive og saklige kriterier og være offentlig tilgjengelige. Med forholdsmessige menes at pålegg om tilgang eller sterk markedsstilling med tilhørende vilkår skal være egnet til å kompensere for manglende bærekraftig konkurranse, og skal bidra til å fremme forbrukerinteresser, og om mulig bidra til nasjonal og internasjonal utvikling. Ulempene ved de pålagte virkemidlene skal stå i forhold til det som søkes oppnådd. Dette åpner også for at myndigheten knytter forpliktelsene til enkelte deler av det relevante marked dersom dette er hensiktsmessig.”

84. Prinsippet innebærer at PT ved valg mellom flere alternativer som alle kan fremme formålet like effektivt, skal velge det minst tyngende alternativet. Under omstendighetene vil det også måtte oppstilles et absolutt krav om å ikke pålegge forpliktelser som blir uforholdsmessig tyngende.

85. Innholdet i forholdsmessighetsprinsippet er også beskrevet relativt detaljert i PTs virkemiddeldokument. Det fremgår der at prinsippet om forholdsmessighet innebærer at tiltak skal være egnet til å realisere det bakenforliggende formålet, ikke gå ut over det som er nødvendig i det enkelte tilfellet, samt at fordelene ved inngrepet skal overstige ulempene.

86. Verken forholdsmessighetsprinsippet eller prinsippet om minimumsregulering kan imidlertid tas til inntekt for at PT ikke skal eller kan ilegge tyngende forpliktelser

på tilbydere med sterk markedsstilling. Kjernen i disse prinsippene er at det ikke skal ilegges strengere plikter enn nødvendig. Ileggelse av mer tyngende forpliktelser som prisregulering vil imidlertid nettopp kunne være forholdsmessig eller nødvendig hvor andre mindre tyngende forpliktelser ikke anses tilstrekkelig til å nå formålet med reguleringen.

7 Redegjørelse for valg av særskilte forpliktelser

87. PT vurderer i dette kapittelet hvilke særskilte forpliktelser Telenor skal pålegges som tilbyder med sterk markedsstilling i grossistmarkedet for full og delt tilgang til faste aksessnett. Hensikten er å pålegge de forpliktelsene som er best egnet til å ivareta ekomlovens formål og bøte på identifiserte konkurranseproblemer, samtidig som virkemidlene skal være forholdsmessige.

7.1 NGA-anbefalingen

7.1.1 Innholdet i NGA-anbefalingen

88. Kommisjonens anbefaling om regulering av tilgang til neste generasjons aksessnett (NGA-anbefalingen¹⁵) gjelder regulering av de aktuelle grossistmarkedene for bredbåndstilgang, både marked 4 og marked 5 i ESAs anbefaling om relevante markeder.

89. NGA-anbefalingen er datert 20. september 2010 og kom dermed etter PTs markedsvedtak i bredbåndsmarkedene av 3. april 2009. Formålet med anbefalingen er å gi incentiver til investeringer og innovasjon i NGA og samtidig sikre konkurranse og en forutsigbar regulering. Anbefalingen har bakgrunn i EUs digitale agenda, som fastsetter mål om økt utbredelse av NGA.

90. Kommisjonen definerer NGA som faste aksessnett som helt eller delvis består av optiske elementer og som er i stand til å levere bredbåndstilknytning med forbedrede egenskaper (for eksempel høyere hastighet) sammenliknet med det eksisterende kobberbaserte aksessnettet. Økt utbredelse av NGA innebærer i denne sammenheng først og fremst utbygging av optisk fiber, men omfatter også oppgradering av dagens kobberaksessnett i kombinasjon med fiber. Kommisjonen ser det som viktig at reguleringen er konsistent over landegrensene for å unngå skjevheter innenfor det indre markedet og for å sikre forutsigbarhet for markedsaktørene.

91. De konkrete anbefalingene i dokumentet gjelder i stor grad utforming av forpliktelser knyttet til fibernett for aktører som vurderes å ha en sterk markedsstilling i de aktuelle markedene. For det første sier anbefalingen at operatører med sterk markedsstilling bør pålegges å gi LLUB-tilgang til fiberaksesser:

"22. In accordance with the principles provided for in Directive 2002/19/EC, where the SMP operator deploys FTTH NRAs should in principle mandate unbundled access to the fibre loop. [...]"

Det presiseres videre at dette gjelder uavhengig av nettarkitektur:

¹⁵ Commission recommendation of 20 September 2010 on regulated access to Next Generation Access Networks (NGA) (2010/572/EU)

"23. NRAs should mandate unbundled access to the fibre loop irrespective of the network architecture and technology implemented by the SMP operator."

NGA-anbefalingen sier også at tilgang til fiberaksesser bør gis til kostnadsorienterte priser:

"25. The price of access to the unbundled fibre loop should be cost-oriented. [...]"

92. NGA-anbefalingen tar også opp tilgangsforspliktelser utover selve fiberaksessene, og anbefaler at det pålegges tilgangsforspliktelser knyttet til samlokalisering, fremføringsveier og backhaul. Når det gjelder samlokalisering og backhaul, sier anbefalingen blant annet:

"22. [...] The imposition of unbundled access to the fibre loop should be accompanied by appropriate measures assuring co-location and backhaul. [...]"

Når det gjelder fremføringsveier står det blant annet:

"13. Where duct capacity is available, NRAs should mandate access to civil engineering infrastructure. [...]"

og:

"14. NRAs should ensure that access to existing civil engineering infrastructure is provided at cost oriented prices [...]."

7.1.2 Oppfølging av NGA-anbefalingen

93. I 2012 har Kommisjonen uttrykt såkalt "serious doubts" knyttet til utkast til vedtak i bredbåndsmarkedene i blant annet Nederland og Finland. Regulatoren i Nederland foreslo å skille fiberaksesser i bedriftsmarkedet og privatmarkedet, og ikke regulere tilgang i bedriftsmarkedet. Kommisjonen uttrykte her "serious doubts" knyttet til manglede fiberregulering.

94. I forbindelse med notifikasjon av marked 4 og 5 i Finland uttrykte Kommisjonen "serious doubts" siden den finske regulatoren i sitt utkast til vedtak ikke ønsket å ilegge noen form for prisregulering av produktene i marked 4. Kommisjonen var av den oppfatning at denne mangelen på prisregulering var i strid med aksessdirektivet og rammedirektivet:

"In view of the above, the lack of a price cap for fibre in market 4, as well as the lack of price control for both fibre and copper-based access products in market 5 does not appear to be compatible with EU law, in particular with the policy objectives and regulatory principles as set out in Article 8(4) of the Access Directive in conjunction with Articles 8 and 16(4) of the Framework Directive."

95. Kommisjonen har også tidligere gjennomgående gitt kommentarer til utkast til vedtak hvor den foreslåtte reguleringen fiberaksesser ikke vurderes til å være i tråd med NGA-anbefalingen.

7.2 Tilgang

7.2.1 Vurdering av tilgangsforspliktelse

96. Ekomloven § 4-1 er en generell bestemmelse om tilgang¹⁶. Det følger av ekomloven § 4-1 første ledd at:

”Myndigheten kan pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å imøtekomme enhver rimelig anmodning om å inngå eller endre avtale om tilgang til elektronisk kommunikasjonsnett og -tjeneste.”

97. I tillegg har loven egne bestemmelser for enkelte særskilte former for tilgang som for eksempel § 4-4 om samlokalisering og § 4-5 om informasjons- og støttesystemer.

98. Hvorvidt en konkret anmodning om tilgang er rimelig, må vurderes i henhold til kriteriene i ekomloven § 4-1 andre ledd:

”I vurderingen av om en anmodning er rimelig skal det blant annet foretas en avveining av tilbyders interesse i å disponere egen infrastruktur mot behovet for å gi andre tilgang som er nødvendig for å kunne tilby konkurrerende tjenester. I vurderingen av hva som er nødvendig skal det tas hensyn til om det i lys av markedsutviklingen er teknisk og bedriftsøkonomisk mulig å anlegge eller bruke konkurrerende infrastruktur. I vurderingen av om en anmodning er rimelig skal det i tillegg tas hensyn til:

- 1. tilgjengelig kapasitet*
- 2. tilbyders investeringer i forhold til risikoen investeringene har vært forbundet med*
- 3. bærekraftig konkurranse*
- 4. behov for å ivareta nettets integritet*
- 5. immaterielle rettigheter*
- 6. etablering av felles-europeiske tjenester.”*

99. Forarbeidene understreker at listen ikke er uttømmende.¹⁷

100. Ved vurdering av pålegg om tilgangsforspliktelser må infrastruktureierens interesse i å disponere eget nett veies mot andre tilbyders behov for tilgang til fasiliteter som er nødvendige for å tilby konkurrerende tjenester. Et pålegg som øker konkurransen på kort sikt, bør ikke redusere konkurrentenes incitament til å investere i alternativ infrastruktur som igjen kan øke konkurransen på lang sikt.

101. Det følger også av ekomloven § 1-1 at hensynet til bærekraftig konkurranse bør vektlegges ved vurderingen av om en anmodning om tilgang er ”rimelig”. Siktemålet er å skape et marked som i all hovedsak klarer seg selv uten annen regulatorisk intervensjon enn det som følger av alminnelig konkurranserett.

102. I vedtaket av 3. april 2009 påla PT Telenor å imøtekomme rimelige anmodninger om tilgang til LLUB gjennom kobberaksessnettet. PT påla ikke plikt til å tilby tilgang gjennom fiberaksessnett eller kabel-TV-nett.

103. Konkurranseproblemene i markedet er beskrevet i kapittel 5. I avsnitt 5.2.1 konkluderte PT med at tilgangsnektelse er et potensielt problem i dette markedet. For

¹⁶ Med tilgang i ekomloven § 4-1 sin forstand menes ikke tilgang for sluttbrukere

¹⁷ Ot.prp. nr 58 (2002-2003) s. 101.

det kobberbaserte aksessnett ble det vist til at Telenors konkurrenter i tilhørende nedstrømsmarkeder i mange sammenhenger vil være avhengig av tilgang i dette grossistmarkedet for å tilby konkurransedyktige løsninger i konkurranse med Telenor.

104. Selv om antall bredbåndsaksesser over kobbernettet er fallende, er det landsdekkende kobberaksessnett fortsatt sentralt og utgjør ca. 50 % av aksessene i sluttbrukermarkedet. LLUB-tilgang til kobberaksessnett reguleres i dag i henhold til prinsipp 2 i virkemiddeldokumentet. Uten tilgang til denne infrastrukturen vil ikke andre aktører som ønsker mulighet til å konkurrere med Telenor med et landsdekkende tilbud av bredbånd, være konkurransedyktige med Telenor. For å legge til rette for bærekraftig konkurranse, mener PT fortsatt at det er nødvendig å videreførende gjeldende tilgangsforskrift.

105. Alternative aksessnett blir en stadig viktigere del av markedet, og Telenor varslet i brev til PT av 30. januar 2012 en kraftfull satsing på fiberaksessnett. I tillegg til utbygging av egen infrastruktur kan dette innebære oppkjøp av allerede utbygd fiberinfrastruktur. Telenor har kjøpt opp LOS Bynett AS og Bynett Privat AS, som ved utgangen av 2010 hadde ca. 10 000 fiberaksesskunder og tillegg ca. 8 600 såkalte "homes passed"¹⁸, og det kan ikke utelukkes flere lignende oppkjøp i tiden fremover.

106. For alternative aksessnett har den internasjonale utviklingen etter forrige markedsvedtak gått i retning av økt regulering, særlig av fiberaksesser, jamfør kapittel 7.1 ovenfor. Flere europeiske land, herunder Sverige og Danmark, har innført tilgangsregulering av fiberaksesser siden forrige markedsvedtak.

107. Basert på utviklingen den siste tiden og Telenors uttalte strategi for fibersatsning i tiden fremover, mener PT at Telenor må pålegges en plikt til å imøtekomme rimelige anmodninger om full og delt tilgang til fiberaksesslinjer. Utviklingen i andre land, NGA-anbefalingen og Kommisjonens klare anbefalinger i forbindelse med notifikasjoner i marked 4, støtter også opp om en slik konklusjon.

108. I tillegg til de kobber- og fiberbaserte aksessnettene har Telenor gjennom Canal Digital eierskap til det største kabel-TV-nettet i Norge. Telenor leverte ved utgangen av 2011 ca. 281 000 bredbåndsabonnement basert på kabel-TV-nett. Ved utgangen av 2008 var dette tallet ca. 164 000. Telenor har med andre ord hatt en betydelig økning av bredbåndsabonnementer via kabel-tv-nett de siste årene.

109. Ved utgangen av 2011 hadde Telenor drøyt 53 prosent av sluttkundene som kjøper bredbånd over kabel-TV-nett. Det er i overkant av 500 000 bredbåndsabonnement over kabel-TV-nettene, tilsvarende om lag 30 prosent av det norske markedet for fast bredbånd. Kabel-TV-nett er den aksessformen som har hatt den største absolutte veksten i antall abonnement de siste årene.

110. Telenor oppgir i brev til PT datert 30. januar 2012 at de har ca. [uoff: XXX] adresser hvor de kan levere bredbåndstjenester basert på kabel-TV-nett, men hvor det ikke er kunder. [Uoff: XX %] av Telenors eksisterende kabel-TV-nett er oppgradert slik at det kan leveres internett over aksessene. Telenor oppgir også at gjenstående aksessene kan oppgraderes, men at dette er en kommersiell vurdering.

111. Kabel-TV-nettene ble opprinnelig bygget for å distribuere analoge TV-signaler. Disse nettene er bygget som punkt-til-multipunkt-nett, hvor data opprinnelig bare ble sendt én vei og gikk til alle som var tilkoblet nettet. Med utviklingen av nye

¹⁸ Konkurransetilsynets vedtak "V2012-8 Telenor Norge AS- LOS Bynett AS / Bynett Privat AS – konkurranseloven § 16 jamfør § 20 – inngrep mot foretakssammenslutning"

standarder (DOCSIS 2.0, DOCSIS 3.0) ble det mulig å håndtere toveis datakommunikasjon og dermed tilby bredbåndstjenester. Med nåværende tekniske standarder gjør imidlertid oppbygningen av kabel-TV-nett det vanskelig å gjennomføre såkalt unbundling, eller markeds 4-tilgang, til kabel-TV-nettet. Dette fremgår også i Explanatory note til Kommisjonens anbefaling fra 2007 om relevante markeder:

“While upgraded cable systems have become more widely developed and deployed in some parts of the Community[...] the unbundling of cable networks at this stage does not appear technologically possible, or economically viable, so that an equivalent service to local loop unbundling cannot be provided over cable networks.”.

112. PT kan ikke se at det har skjedd endringer som tilsier at dette vurderes annerledes nå enn i 2007. Tilsynet har derfor kommet til at det ikke er aktuelt å pålegge en tilgangsplikt for Telenors kabel-TV-nett i markeds 4. PT er heller ikke kjent med at slik tilgang er pålagt i andre europeiske land.

113. Telenors utbygging av WiMax-basert bredbånd er av svært begrenset omfang. Ved utgangen av 2011 hadde Telenor [uoff: XX] abonnenter av produktet Bredbånd WiMax. På den bakgrunn mener PT at det på det nåværende tidspunkt ikke er grunnlag for å pålegge Telenor en tilgangsforpliktelse for WiMax-baserte aksessnett. En slik tilgangsplikt vil kunne virke negativt på Telenors incentiver til å bygge ut denne typen bredbånd i deler av landet som ellers kunne risikere å stå uten bredbåndsdekning.

114. PT mener at tilgang til det faste aksessnett i denne sammenheng må inkludere både tilgang til kobberaksesslinjer, fiberaksesslinjer og tilgang til de nødvendige tilleggstjenester for i tilstrekkelig grad å kunne bidra til tilgangsbasert konkurranse i nedstrømsmarkedene. Tilgangsforpliktelsen skal etter PTs syn derfor bestå av fem komponenter:

- full og delt tilgang til kobberaksesslinjer, inkludert tilgang til delaksesslinjer
- tilgang til fiberaksesslinjer.
- tilgang til backhaultjenester
- tilgang til samlokalisering (telelosji) og andre tilhørende tjenester
- tilgang til de støttesystemer og den informasjon som er nødvendig for å kunne utnytte kobber- og fiberaksesslinjene på en hensiktsmessig måte

115. Når det gjelder full og delt tilgang til kobberaksesslinjer, viser PT til gjeldende tilgangsplikt som varsles videreført. På bakgrunn av at slike grossistprodukter har vært tilbudt gjennom flere år og er godt kjent i markedet, anser ikke PT at denne komponenten trenger noen nærmere redegjørelse her. I de etterfølgende kapitlene vil det derfor redegjøres nærmere for de andre fire komponentene.

7.2.2 Nærmere om tilgang til fiberaksesslinjer

116. Telenor hadde ved utgangen av januar 2012 [uoff: XX] aktive fibertilknytninger, noe som da utgjorde [uoff: ca. XX %] av alle aktive fibertilknytninger i Norge. Dette er både Telenor og Canal Digital sine kunder. I tillegg har Telenor og Canal Digital [uoff: XX] hybridkabelaksesser. Dette tallet inkluderer aksesser som ikke er i bruk og aksesser hvor enten kobber- eller fiberkabelen er i bruk, samt en del aksesser hvor kabelen er terminert ved tomtegrensen.

117. I tillegg til disse aktive fiberaksessene og hybridkablene oppgir Telenor at de i privatmarkedet har om lag [uoff: XX] "homes passed". Dette er potensielle fiberkunder siden dette tallet inkluderer både terminerte fibertilknytninger uten aktive abonnement og enkelte ubebygde tomter hvor kabelen er terminert ved tomtegrensen.

118. Disse tallene endret seg noe i forbindelse med Telenors oppkjøp av LOS Bynett AS og Bynett Privat AS som ble godkjent av Konkurransetilsynet 23. mars 2012. Ved dette oppkjøpet fikk Telenor tilgang til ytterligere 9778 aktive fibertilknytninger, 1674 "homes connected", det vil si husstander som har fiber til huset, men hvor tilknytningen ikke er aktivert, og 6952 "homes passed".

119. Dette betyr at Telenor som følge av oppkjøpet av LOS Bynett AS og Bynett Privat med sine 18400 aktive og potensielle aksesser har økt antallet fiberaksesser, potensielle og aktive, med 34 %. Gjennom oppkjøpet hadde Telenor da 10,5 % av alle aktive fibertilknytninger i Norge, og er nå den nest største tilbyderen av bredbånd basert på fiber. Dersom dette ses i sammenheng med at Telenor har signalisert kraftig satsning på fiber og at dette oppkjøpet kan antas å være det første av flere mulige, forventer PT at Telenor i tiden fremover vil bli en stadig større aktør også innenfor fiber.

120. Fiberaksessnett kan legges på ulike måter, med ulik nettarkitektur. Såkalte PON-nett (passive optical networks) er punkt-til-multipunkt-nett, noe som innebærer at fordelingspunktet der den enkelte abonnentlinjen kobles til befinner seg lengre ut i nettet enn i et punkt-til-punkt-nett. Mens abonnentene i et PON-nett utnytter en felles fiberkabel fra sentralen til et passivt fordelingspunkt, har abonnentene i et punkt-til-punkt nett sin egen dedikerte fiberkabel fra sentralen.

121. Der Telenor selv bygger ut fiberaksessnett, benyttes hovedsakelig PON-arkitektur/teknologi. Telenor har imidlertid også noen punkt-til-punkt-nett, og omfanget av disse kan øke blant annet som følge av oppkjøp av allerede utbygde nett.

122. I NGA-anbefalingen fra Kommisjonen, som beskrives nærmere under punkt 7.1, står det blant annet:

”23. NRAs should mandate unbundled access to the fibre loop irrespective of the network architecture and technology implemented by the SMP operator.”

Dette tilsier at regulatorene bør pålegge virkemidler uavhengig av om den regulerte operatøren har et PON-nett eller et punkt-til-punkt-nett. Det at en operatør kan ha flere typer fiberaksessnett eller opparbeide seg dette over tid, enten som følge av strategiske valg eller som en konsekvens av oppkjøp av allerede eksisterende nett, tilsier det samme.

123. Telenor tilbyr ikke per i dag tilgang til fiberaksessnett i grossistmarkedet. De konkrete grossistproduktene som følger av tilgangspliktelsen må derfor utvikles. PT ser det som hensiktsmessig at Telenor utvikler forslag til konkrete grossistprodukter for fiberaksesslinjer som gir tilgangskjøper tilgang til Telenors nett. Dette forslaget, med komplette avtaleverk og produktbeskrivelser, skal forelegges PT innen fristen som er nærmere angitt i kapittel 8.

7.2.3 Nærmere om tilgang til backhaultjenester

124. PT anser transmisjonskapasitet mellom kjernenett og aksessnett (backhaul) som en tilhørende tjeneste i marked 4. Betydningen av backhaul er omtalt i blant annet punkt 113 og 114 i PTs vedtak av 3. april 2009. Der vises det til at PT har pålagt Telenor en plikt til å imøtekomme rimelige anmodninger om tilgang til mørk fiber i

vedtak i tidligere marked 14. Idet mørk fiber som sådan allerede var regulert i marked 14 og ved henvisningen forutsetningsvis indirekte regulert i marked 4, ble det ikke ansett naturlig eller hensiktsmessig å regulere mørk fiber til bruk for backhaul eksplisitt i marked 4 i tillegg til reguleringen i marked 14.

125. Det fremgår videre av vedtaket i marked 4 av 3. april 2009 at de pålagte særskilte forpliktelser inkluderer tilhørende tjenester / tilleggstjenester. Av punkt 85 i avsnitt 8.1 i 2009-vedtaket, fremgår det at tilgang til det faste aksessnett må inkludere tilgang til de nødvendige tilleggstjenestene, og at tilgangsforsiklingen skal bestå av tre komponenter, herunder tilgang til tilhørende tjenester.

126. Prisregulering er den eneste av de relevante pålagte forpliktelser i marked 4 som ikke er pålagt for mørk fiber til bruk for backhaul gjennom vedtaket i tidligere marked 14. PT anså som nevnt reguleringen av mørk fiber i marked 14 som tilstrekkelig for å dekke behovet i marked 4. Siden mørk fiber ikke har vært prisregulert i marked 14, gjelder det heller ikke noen prisreguleringsforpliktelse for mørk fiber til bruk for backhaul i vedtaket i marked 4 av 3. april 2009.

127. PT viste i brev til Telenor av 20. april 2012 til at de særskilte forpliktelsene i henhold til PTs vedtak i tidligere marked 14 av 3. mai 2007, herunder for mørk fiber uavhengig av bruksområde, ble opphevet i PTs vedtak av 20. april 2012, og at Telenors forpliktelser knyttet til mørk fiber i henhold til vedtaket vil opphøre 6 måneder etter vedtaksdato. PT presiserte derfor for ordens skyld at mørk fiber til bruk for backhaul er regulert i det gjeldende vedtaket i marked 4.

128. Situasjonen er fortsatt at tilgang til backhaul vil kunne bidra til at aktører som ikke selv har slik infrastruktur enklere kan etablere seg som tilbyder i bredbåndsmarkedet.

129. Backhaul omtales også i NGA-anbefalingen. anbefalingen sier at tilgangsprodukter i marked 4 bør følges av nødvendige tilleggstjenester for å sikre blant annet backhaul:

"22. [...] The imposition of unbundled access to the fibre loop should be accompanied by appropriate measures assuring co-location and backhaul. [...]"

og:

"29. [...] A copper sub-loop unbundling remedy should be supplemented by backhaul measures, including fibre and Ethernet backhaul where appropriate, [...]"

130. Det fremgår også i fortalen til NGA-anbefalingen at tilgangskjøpere bør kunne velge den løsningen som på beste måte dekker deres behov for backhaul:

"(30) [...] NRAs should adopt appropriate backhaul measures to make such remedies effective. Access seekers should be able to select the solution best fitting their requirements, whether dark fibre (and where relevant copper), Ethernet backhaul or duct access. [...]"

131. I PTs vedtak av 3. april 2009 ble bare mørk fiber eksplisitt nevnt som mulig løsning for backhaul, men PT mener i likhet med Kommisjonen at tilgangssøkere bør kunne velge den løsningen som på best mulig måte kan dekke behovet for backhaul. PT anser derfor at det er nødvendig å pålegge at Telenor på rimelig anmodning skal tilby mørk fiber eller andre relevante løsninger for backhaul som tilhørende tjenester i LLUB-markedet.

7.2.4 Nærmere om tilgang til samlokalisering

132. For Telenors konkurrenter som baserer seg på LLUB-tilgang, er tilgang til samlokalisering en forutsetning for å kunne tilby bredbåndsaksess i sluttbrukermarkedet på like vilkår med Telenors egen sluttbrukervirksomhet.

133. Forpliktelse til å imøtekomme enhver rimelig anmodning om samlokalisering følger direkte av ekomloven § 4-4 fjerde ledd:

"Tilbyder med sterk markedsstilling på marked for produktene full og delt tilgang til det faste aksessnett skal tilby samlokalisering til annen tilbyder ved rimelig anmodning om slik tilgang".

134. Ot.prp. nr. 58 (2002-2003) side 104 presiserer at dette innebærer at

"tilbyder skal ... jamfør § 4-6...utarbeide standard tilbud som minimum skal omfatte følgende tjenester og fasiliteter i relasjon til samlokalisering; informasjon om relevante adresser hvor samlokalisering tilbys, alternativt virtuell samlokalisering, krav til utstyr som skal samlokaliseres, sikkerhetskrav, krav til personell, regler for fordeling av tilgjengelig plass, vilkår for tilgang til informasjons- og støttesystemer, jamfør § 4-5".

PT oppfatter dette slik at plikten til å tilby samlokalisering innbefatter alle de tjenester som er nødvendige for å kunne gi en effektiv tilgang til aksesslinjen.

135. I forbindelse med at Telenor bygger ut med fiber lengre ut i aksessnett, vil det være viktig at andre aktører også sikres tilgang til føringsveier, gatekabinetter og lignende. På denne måten vil de kunne benytte deler av Telenors infrastruktur som grunnlag for egne investeringer i neste generasjons aksessnett. Kommisjonen legger også stor vekt på tilgang til denne typen fasiliteter i NGA-anbefalingen.

136. Når det gjelder føringsveier, sier NGA-anbefalingen blant annet:

"13. Where duct capacity is available, NRAs should mandate access to civil engineering infrastructure. [...]"

137. Når det gjelder samlokalisering mer generelt, står det blant annet:

"22. [...] The imposition of unbundled access to the fibre loop should be accompanied by appropriate measures assuring co-location [...]"

138. PT vil understreke at plikten til å gi tilgang til samlokalisering også inkluderer tilgang til føringsveier, gatekabinetter og lignende.

139. Når man vurderer om en anmodning om tilgang til samlokalisering er rimelig, skal det foretas en avveining som samsvarer med ekomloven § 4-1 annet ledd, jamfør § 4-4 femte ledd. Telenor må begrunne og dokumentere eventuelle avslag på anmodninger om tilgang til samlokalisering og annen felles utnyttelse av infrastruktur jamfør § 4-4 femte ledd. Det er den som anmoder om tilgang som har rett til dokumentasjon og begrunnelse. Begrunnelsen må inneholde de vurderinger som ligger til grunn for avslaget.

140. Ekomforskriften § 2-6 om samlokalisering og offentliggjøring presiserer hvilken tilleggsinformasjon som tilbyder med sterk markedsstilling i markedet for full og delt tilgang til faste aksessnett skal gjøre tilgjengelig for tilbud om samlokalisering.

141. Telenor skal som tilbyder med sterk markedsstilling i LLUB-markedet i henhold til ekomloven § 4-4 fjerde ledd gi tilgang til samlokalisering i tilknytning til LLUB-basert tilgang i kobberaksess- og fiberaksessnett. Telenor skal også offentliggjøre

vilkår for denne tilgangen, jamfør ekomforskriften § 2-6. Offentliggjøring og standardtilbud behandles samlet i avsnitt 7.4.

7.2.5 Nærmere om tilgang til informasjons- og støttesystemer

142. Tilgang til informasjons- og støttesystemer er nødvendige tilleggstjenester på grossistnivå, på lik linje med samlokalisering, for at Telenors konkurrenter skal kunne tilby tjenester i sluttbrukermarkedet.

143. Ekomloven § 4-5 annet ledd pålegger tilbyder med sterk markedsstilling i markedet for full og delt tilgang til faste aksessnett å gi tilgang til informasjons og støttesystemer. Ekomforskriften § 2-5 siste ledd, pålegger slik tilbyder å offentliggjøre informasjon om vilkår for tilgang etter ekomforskriften § 2-4. Slik tilgang kan blant annet omfatte driftsstøtte, database for innhenting av opplysninger før bestilling, levering, ordre, vedlikehold, feilbehandling og fakturering.

144. Telenor skal som tilbyder med sterk markedsstilling i LLUB-markedet i henhold til ekomloven § 4-5 gi tilgang til informasjons- og støttesystemer i tilknytning til LLUB-basert tilgang i kobberaksess- og fiberaksessnett. Telenor skal også offentliggjøre vilkår for denne tilgangen, jamfør ekomforskriften § 2-5 siste ledd. Offentliggjøring og standardtilbud behandles samlet i kapittel 7.5.

7.2.6 Tidsbruk i forbindelse med tilgangsanmodninger og leveranser

145. En tilbyder uten incentiv til å gi tilgang vil kunne ta i bruk uthalelsestaktikker for å forsinke behandlingen av andre aktørs anmodninger. En slik potensiell konkurranseskadelig atferd kan ikke fjernes ved en tilgangsforpliktelse alene. Derimot vil et krav om ikke-diskriminering et stykke på vei kunne redusere slike problemer. I forbindelse med pålegg om tilgangsforpliktelser må det derfor stilles krav om at forhandlinger skal sluttføres uten ugrunnet opphold og at leveringstidene fra bestillingstidspunkt til forbindelsen er klar til bruk skal være forutsigbare og forpliktende for tilbydere med sterk markedsstilling i dette grossistmarkedet.

146. PT anser at ekomloven § 4-1 jamfør § 4-6 gir tilstrekkelig hjemmel for å fastsette regler om tidsbruken. Det fremgår dessuten eksplisitt av aksessdirektivet artikkel 12 nr. 1 annet ledd at tilsynsmyndigheten skal kunne pålegge en aktør slike plikter. Et slikt pålegg vil ikke minst være i samsvar med prinsipp 4 i PTs virkemiddeldokument om at forpliktelser skal pålegges slik at det gis incentiver til etterlevelse.

147. Telenor er i henhold til ekomloven § 4-1 tredje ledd og § 4-4 femte ledd forpliktet til å dokumentere og begrunne ethvert avslag på tilgang og samlokalisering. I tillegg vil Telenor pålegges å ha standardtilbud, se kapittel 7.4. Krav til responstid kan uansett ikke anses for å være særlig tyngende sett i forhold til de konsekvensene en unødvendig forsinkelse vil ha for den annen part.

148. Bestemmelser for å motvirke uthalelsestaktikker kan utformes på forskjellige måter. PT finner det hensiktsmessig å videreføre gjeldende plikt om at avtaler om tilgang skal sluttforhandles uten ugrunnet opphold. PT viderefører også Telenors plikt til å dokumentere tidsbruk i forbindelse med avtaler om tilgang, dersom konkurrerende tilbyder mener at det er brukt uforholdsmessig lang tid på avtaleforhandling og avtaleinngåelse. Dette gjelder likevel ikke forespørsler fremsatt senere enn tre måneder etter at de relevante forhandlingene ble avsluttet. PT skal motta kopi av dokumentasjon av tidsbruk. Tidsbruken ved kontraktsforhandlinger og

vil kunne variere alt etter hvilken tilgangsform det anmodes om. At avtaler om tilgang skal sluttforhandles uten ugrunnet opphold, gjelder uavhengig av hvordan Telenor velger å organisere sin saksbehandling internt. Dersom selskapet for eksempel ikke klarer å behandle et større antall anmodninger om tilgang samtidig fordi oppgaven ikke prioriteres internt eller organiseres på en lite tilfredsstillende måte, vil PT kunne fatte vedtak om retting og også vurdere sanksjoner som blant annet tvangsmulkt.

149. PTs oppfatning er at plikt til å gi tilgang innen rimelig tid og uten unødige tidsbruk lett vil kunne få begrenset verdi dersom Telenor ikke samtidig ilegges en dokumentasjonsplikt. Så lenge formålet er å hindre trenering, anser PT at dokumentasjonsplikt er både nødvendig og forholdsmessig. Det foreligger en informasjonsasymmetri ved tilgangsannonseringer. Normalt vil det være Telenor alene som sitter på informasjon om hvilken tidsbruk som er nødvendig. Uten at andre aktører eller PT har mulighet til å få dokumentert fra Telenors side hva tiden faktisk har gått med til, vil det være meget begrenset hvilke muligheter PT har til å avdekke og gripe inn for å hindre trenering. PT mener at en slik dokumentasjonsplikt faller inn under de vilkår som med hjemmel i § 4-6 kan ilegges i forbindelse med tilgangsannonseringer etter ekomloven § 4-1 jmfør aksessdirektivet art. 12:

”National regulatory authorities may attach to those obligations conditions covering fairness, reasonableness and timeliness.”

150. Av bilag 3 i Telenors gjeldende standardavtale for Operatøraksess fremgår det at leveransetiden for Operatøraksess er 20 virkedager, gitt visse betingelser. NextGenTel har i brev til PT av 24. februar 2012 gitt innspill der det hevdes at leveringstiden med tilhørende betingelser, slik den fremgår av gjeldende avtale, ikke i tilstrekkelig grad sikrer grossistkundene entydige og forutsigbare leveransetider. NextGenTel mener at maksimal leveringstid på 20 dager er mye, blant annet i forhold til hva som er tilfellet i Sverige, og at Telenor normalt leverer betydelig raskere. På denne bakgrunn finner PT det nødvendig å stille krav om at levering skal skje innen rimelig tid, samtidig som Telenors plikt til å tilby sine kunder entydige og forutsigbare leveransetider videreføres. Plikten utvides til også å gjelde i tilknytning til LLUB-basert tilgang i fiberaksessnett. Plikten omfatter leveransetider i forbindelse med installasjon hos den annen parts kunder. Plikten innebærer også å informere den annen part om tidspunktet for installasjon hos partens kunder. Det skal i tillegg varsles uten ugrunnet opphold om eventuell manglende installasjon, utsettelse eller problemer knyttet til installasjon på avtalt tidspunkt.

151. Bruk av uthalestaktikker vil kunne rammes av konkurranseloven § 11. Eventuelle pålegg for å rette opp forholdet med hjemmel i konkurranseloven vil imidlertid bare få virkning i tid fremover fra det tidspunktet Konkurransetilsynet eventuelt fatter et vedtak. PT er av den oppfatning at behovet for forutberegnelighet og raske inngrep i markedet taler for at denne bestemmelsen i mindre grad enn et konkret pålegg vil være egnet til effektivt å hindre bruk av uthalestaktikker.

7.2.7 Konklusjon

152. PT anser at det er nødvendig og forholdsmessig å pålegge Telenor en forpliktelse om å imøtekomme enhver rimelig anmodning om:

- Full og delt tilgang til det kobberbaserte aksessnettet, herunder tilgang til delaksesslinjer, jmfør ekomloven § 4-1.
- Tilgang til fiberaksesslinjer.

- Tilgang til backhaultjenester.
- Tilgang til samlokalisering jamfør ekomloven § 4-4 fjerde ledd. Samlokalisering inkluderer tilgang til føringsveier, gatekabinetter og lignende.
- Tilgang til informasjons- og støttesystemer jamfør ekomloven § 4-5 annet ledd.

153. Tilgangsplikten for det kobberbaserte aksessnett innebærer en videreføring av den tilgangsplikten Telenor har i henhold til vedtaket i LLUB-markedet av 3. april 2009. Tilgangsplikten for fiberaksesslinjer innføres med dette vedtaket. Siden Telenor per i dag ikke tilbyr LLUB-tilgang til fiberaksessnett, må slike grossistprodukter utvikles. PT ser det som hensiktsmessig at Telenor utvikler forslag til konkrete grossistprodukter for LLUB-tilgang til Telenors fiberaksessnett. Grossistproduktene skal utformes på en slik måte at tilgangskjøpere har mulighet til å tilby tilsvarende tjenester som Telenor i sluttbrukermarkedet. Dette forslaget med komplette avtaleverk og produktbeskrivelser, skal forelegges PT innen tre måneder etter ikrafttredelse av dette vedtaket. Tilgangsplikten for backhaul, samlokalisering og informasjons- og støttesystemer utvides i dette vedtaket til også å gjelde ved tilgang til fiberaksesslinjer.

154. Det pålegges ingen forpliktelser om LLUB-tilgang til faste aksessnett som ikke er kobber- eller fiberbaserte.

155. Tilgang til kobber- og fiberbasert LLUB, backhaultjenester, samlokalisering og informasjons- og støttesystemer skal gis uten ugrunnet opphold, noe som også innebærer en plikt for Telenor til å sluttforhandle nødvendige avtaler uten ugrunnet opphold. Telenor plikter på forespørsel fra den annen part å dokumentere tidsbruken overfor denne. Telenor skal sende PT kopi av slik forespurt informasjon. Plikten til å dokumentere tidsbruk gjelder ikke forespørsler fremsatt senere enn tre måneder etter at de relevante forhandlingene er avsluttet.

156. Det følger av ekomloven § 4-1 tredje ledd at Telenor fortsatt har plikt til å dokumentere og begrunne ethvert avslag på anmodning om tilgang til produktene full og delt tilgang til faste aksessnett. Videre har Telenor i henhold til ekomloven § 4-4 femte ledd fortsatt plikt til å dokumentere og begrunne ethvert avslag på anmodning om tilgang til samlokalisering og annen felles utnyttelse av infrastruktur. Dette gjelder for LLUB-basert tilgang både i kobber- og fiberaksessnett. Det er den som anmoder om tilgang som har rett til dokumentasjon og begrunnelse. Begrunnelsen må inneholde alle opplysninger som er nødvendige for å vurdere grunnlaget for avslaget, slik eksempel årsaken til at tilgang nektes, med nødvendig teknisk dokumentasjon.

157. Telenor pålegges å tilby entydige og forutsigbare leveransetider, og det stilles krav om at levering skal skje innen rimelig tid. Dette gjelder for LLUB-basert tilgang både i kobber- og fiberaksessnett.

7.3 Pris- og regnskapsregulering

158. Vertikal overføring av markedsrett gjennom prissetting, herunder prisdiskriminering, krysssubsidiering og rovprising, er omtalt som et potensielt konkurranseproblem i markedet, se kapittel 5. Det er også enkeltmarkedsdominans, herunder utnyttende adferd i form av overpris og prisdiskriminering.

159. Etter ekomloven § 4-9 kan PT pålegge tilbyder med sterk markedsstilling prisforpliktelser. Dette gjelder for eksempel i tilfeller hvor tilbyder kan utnytte sin

markedsstilling ved å opprettholde et uforholdsmessig høyt prisnivå, eller ved å etablere prisklemmer for konkurrerende tilbydere.

160. I merknaden til § 4-9 i Ot. prp. nr. 58 (2002-2003) forklares på side 106 hva som menes med uforholdsmessig høyt prisnivå:

”Med opprettholdelse av et uforholdsmessig høyt prisnivå menes det at konkurranse ikke har bidratt til at sluttbrukerprisene faller tilstrekkelig. Ved vurdering av om prisnivået er uforholdsmessig høyt kan myndighetene sammenligne prisnivå i tilsvarende markeder, nasjonalt eller internasjonalt.”

161. Selv om prisregulering anses som et nødvendig virkemiddel, skal det anvendes metoder for prisregulering som er forholdsmessige og ikke unødvendig tyngende for den aktuelle tilbyder. Det vises til merknaden til ekomloven § 4-9 i Ot.prp.nr. 58 (2002-2003) på side 109:

”Dersom myndigheten etter bestemmelsens første ledd pålegger tilbyder å tilby prisregulert tilgang, og pålegger metode for prisberegning etter annet ledd så skal metoden gi tilbyder anledning til å få en rimelig avkastning på anvendt kapital. Valg av kostnadsmetode skal gjøres slik at den er hensiktsmessig i relasjon til reguleringsbehovet, og at den fremmer bærekraftig konkurranse, samt maksimerer fordelene for forbruker.”

162. I vedtak 3. april 2009 mente PT at virkemidlene transparens og ikke-diskriminering ikke ville være tilstrekkelig effektive for å avbøte konkurranseproblemer knyttet til prissetting av tilgang til det kobberbaserte aksessnett.

163. En forpliktelse om transparens vil i seg selv neppe kunne redusere et problem knyttet til overprising. Transparens gjør det lettere å observere prisen i markedet, men dette i seg selv vil neppe ha særlig disiplinerende effekt på Telenors incentiv til å ta ut overpris. Dessuten vil prisen i markedet uansett være relativt observerbar fordi produktet i dette markedet er homogent og Telenor i praksis er eneste tilbyder.

164. En forpliktelse om ikke-diskriminering vil først og fremst kunne avhjelpe problemer knyttet til prisklemmer, dvs. tilfeller hvor Telenors konkurrenter i de relevante nedstrømsmarkeder blir presset ut eller oppnår dårligere marginer enn Telenors egen nedstrømsvirksomhet. Ikke-diskriminering som forpliktelse alene vil ikke gi Telenor incentiver til å redusere prisnivået. Telenor vil med andre ord fortsatt ha incentiver til å ta ut monopolprofitt i dette markedet, selv med en forpliktelse om ikke-diskriminering.

165. Telenor ble derfor pålagt en forpliktelse om pristak for full og delt tilgang til det kobberbaserte aksessnett og kostnadsorienterte priser for etablering, samlokalisering og andre tilhørende tjenester. Prisreguleringen ble ilagt for å avbøte faren for overprising og problemene knyttet til vertikal overføring av markedsrett gjennom prissetting.

166. For det kobberbaserte aksessnett kan ikke PT se at det har skjedd vesentlige endringer siden tidligere vedtak når det gjelder de potensielle konkurranseproblemene knyttet til prissetting, se kapittel 5, og forholdene som gjør prisregulering nødvendig.

167. Når det gjelder fiberaksessnett, har situasjonen etter PTs vurdering endret seg betydelig. Utbredelsen av slike aksessnett har økt vesentlig, og det forventes at denne utviklingen vil fortsette i den kommende vedtaksperioden. Telenor har også vist en økt satsing på fiberbaserte aksessnett og har signalisert at denne satsingen vil fortsette. PT viser til omtale av duplisering av infrastruktur i kapittel 6.1 og vurderinger

knyttet til tilgangsforsiktelser i kapittel 7.2. De oppdaterte vurderingene gjør at de potensielle konkurranseproblemene knyttet til overprising, som omtales i kapittel 5, også gjør seg gjeldende for Telenors fiberaksessnett. På den bakgrunn mener PT at prisregulering er nødvendig og forholdsmessig også for fiberaksessnettet.

168. For en nærmere redegjørelse for ulike former for prisregulering, viser vi til punktene 152 til 166 i vedtaket av 3. april 2009.

169. Vi vil i det videre drøfte prisregulering av LLUB-tilgang til Telenors kobberbaserte og fiberbaserte aksessnett hver for seg.

7.3.1 Prisregulering av kobberbasert LLUB

170. På bakgrunn av markedsanalysen, jamfør vedlegg 1, og de konkurranseproblemene som det er redegjort for i kapittel 6, har PT konkludert med at det er nødvendig å videreføre en forpliktelse for Telenor om prisregulering av kobberbasert LLUB.

171. PT vil i det følgende redegjøre for om det anses formålstjenlig å videreføre eksisterende pristaksregulering, nivået på den regulerte prisen i Norge sammenlignet med andre europeiske land og den konkrete prisreguleringsforpliktelsen for kobberbasert LLUB.

7.3.1.1 Vurdering av om pristak/maksimalpriser bør videreføres som metode for prisregulering

172. Avkastningsregulering gir mulighet til å vurdere prisene i etterkant, dvs. etter at regnskapsinformasjon foreligger. På grunn av blant annet endringer i investeringsnivå og etterspørselsforhold over tid, kan denne metoden lede til uforutsigbarhet for aktørene i markedet. Avkastningsregulering vil dessuten i prinsippet kunne gi mangelfulle incentiver til den regulerte aktøren med hensyn til effektiv drift.

173. Pristaksregulering, hvor det på forhånd fastsettes maksimalpriser som skal gjelde en viss periode, vil gi forutsigbare priser for Telenor og andre aktører i den perioden reguleringen gjelder for. Videre vil pristaksregulering i prinsippet gi incentiver til effektiv drift.

174. PT kan ikke se at gjeldende pristaksregulering har hatt utilsiktede negative effekter. Tvert imot er det PTs oppfatning at pristaksreguleringen har vist seg å være formålstjenlig for kobberbasert LLUB. Slik PT ser det, kan de vurderingene som lå til grunn ved innføringen av pristak/maksimalpriser som metode for prisregulering i vedtakene av 20. februar 2006 og 3. april 2009, fortsatt legges til grunn.

175. PT har på denne bakgrunn konkludert med at pristak/maksimalpriser vil være den mest hensiktsmessige metoden for prisregulering for kobberbasert LLUB de nærmeste årene.

7.3.1.2 Prisutvikling og gjeldende LLUB-pris sammenlignet med andre europeiske land

176. I PTs vedtak 3. april 2009 ble Telenor pålagt et pristak for full aksess på 95 kroner per aksess per måned. For delt aksess ble det fastsatt et pristak tilsvarende halve prisen av full aksess, justert for særkostnader.

177. Gjeldende LLUB-pris er identisk med pristaket fastsatt i PTs vedtak av 3. april 2009.

178. I vedtaket av 3. april 2009 ble det vist til at Telenors LLUB-priser var blant de høyeste i Europa. En prisundersøkelse som ble utført av den tyske regulatøren BNetzA i begynnelsen av 2008 blant 32 europeiske land, viste at kun tre av landene som var med i denne undersøkelsen (Irland, Sveits og Tsjekkia) hadde høyere månedspris for full aksess enn Norge. Samtidig hadde prisforskjellen mellom Telenor og flere av de andre europeiske LLUB-tilbyderne blitt vesentlig redusert siden vedtaket av 6. oktober 2006. Dette innebar at Telenors LLUB-priser, med de da gjeldende valutakurser, ikke lenger lå vesentlig høyere enn prisnivået i de fleste andre europeiske land.

179. Den norske LLUB-prisen er nå høy sett i et europeisk perspektiv. I en sammenligning som ble gjort per juli 2012¹⁹, var gjennomsnittsprisen i EU i overkant av 8 euro per måned, mens månedsprisen i Norge var om lag 12,5 euro. Av landene som er definert som Vest-Europa lå Norge nest høyest, bak Sveits. Til sammenligning lå prisene i Sverige og Danmark mellom 9 og 10 euro.

7.3.1.3 Konkret fastsettelse av pristaksreguleringen

180. Maksimalprisen på 95 kroner per måned i vedtaket av 3. april 2009 ble fastsatt ut fra en helhetlig vurdering, hvor PT blant annet tok utgangspunkt i fullfordelte historiske kostnader. I dette vedtaket varslet man videre at PT hadde startet en vurdering av om LRIC kan være en mer hensiktsmessig metode som grunnlag for fremtidig prisregulering i marked 4. Det kunne ikke utelukkes at en eventuell LRIC-modell ville gi høyere enhetskostnader enn det som følger av beregninger basert på historiske kostnader. Dette tilsa at man utviste varsomhet med å regulere Telenor ned til et prisnivå som var beregnet utelukkende på grunnlag av fullfordelte historiske kostnader.

181. Siden forrige markedsvedtak har PT utviklet en LRIC-modell for aksessnettet. Med de forutsetningene PT har lagt til grunn, gir modellen en kostnad per måned for en full kobberbasert aksess på 120 kroner i 2012. Dette er en vesentlig høyere kostnad enn PT tidligere har lagt til grunn, basert på fullfordelte historiske kostnader.

182. Kostnadsforskjellen mellom de to metodene kan ha flere årsaker. En viktig årsak er at fullfordelte historiske kostnader tar utgangspunkt i bokførte verdier og avskrivninger, mens LRIC-modellen er fremoverskuende og tar utgangspunkt i gjenanskaffelseskostnader. Dette gir høyere kostnader i LRIC-modellen. Dessuten forutsetter LRIC-modellen realvekst i de relevante kostnadene, slik at det er vesentlig dyrere å investere i dag og fremover enn da Telenors kobbernett faktisk ble rullet ut, også justert for prisstigning. Det er ikke noe entydig svar på hvilken metode som er korrekt å bruke, men en oversikt fra BEREC²⁰ viser at de fleste europeiske regulatører tar utgangspunkt i en LRIC-modell når de fastsetter kostnadsorienterte aksesspriser. Etter hvert som LRIC-modeller har blitt vanligere, og i flere tilfeller har medført økte modellerte kostnader for kobberaksesser, har imidlertid flere stilt spørsmål ved om det er hensiktsmessig å bruke gjenanskaffelseskostnader fullt ut i modellering av

¹⁹ Se Cullen: http://www.cullen-international.com/report/6995/t7010#Table_8

²⁰ BEREC Report Regulatory Accounting in Practice 2010 (BEREC er en forkortelse for Body of European Regulators for Electronic Communications),

kobbernett. Dette gjelder blant annet europeiske tilgangskjøpere²¹, men også Kommisjonen²².

183. Videre forutsettes det at antall aktive kobberaksesser vil falle over tid. Dette er i tråd med den utviklingen vi har sett de siste årene, og også hva som legges til grunn internasjonalt. Effekten av færre tilkoblinger, i form av økte kostnader per aksess, er imidlertid sterkere i LRIC-modellen enn ved bruk av fullfordelte historiske kostnader. Dette har sammenheng med at LRIC-modellen er flerårig, med bruk av såkalt økonomiske avskrivninger (economic depreciation). Denne metoden innebærer at de påløpte kostnadene gjenvinnes i takt med etterspørselen. I et fallende marked vil en forholdsmessig stor del av etterspørselen komme nært i tid, noe som medfører at også en relativt stor andel av kostnadene skal dekkes nært i tid. Med en ettårig modell, som den historiske kostnadsmodellen, får man ikke en tilsvarende forskyvning av kostnader.

184. I en tidlig fase i arbeidet med LRIC-modellen tok PT en rekke prinsipielle valg. Blant disse valgene var om modellen skulle være ettårig eller flerårig, valg av avskrivningsmetode, i hvilken grad man skulle optimalisere nettverket, i hvilken grad oppbygningen av Telenors faktiske kobberaksessnett skulle legges til grunn og i hvilke grad felleskostnader og administrasjonskostnader skulle inngå. Disse valgene påvirker naturligvis modellresultatene og kan bidra til å forklare hvorfor den norske modellen også gir vesentlig høyere kostnader enn lignende modeller i andre europeiske land. I Danmark og Sverige har man for eksempel valgt ettårige modeller (såkalt *tilted annuity*) for kobbernettene, i motsetning til den norske flerårige modellen. Dette innebærer på samme måte som i en modell basert på fullfordelte historiske kostnader, at modellresultatene i mindre grad påvirkes av fallende etterspørsel, noe som trekker i retning av lavere modellerte kostnader i disse landene. Forskjellen mellom kostnaden som fremkommer av den norske LRIC-modellen, og tilsvarende modeller i andre europeiske land kan også ha andre årsaker, blant annet et mer spredt bosettingsmønster og et høyere kostnadsnivå i Norge.

185. PT anser LRIC-modellen som en viktig del av beslutningsgrunnlaget for fastsettelse av en ny maksimalpris for kobberaksesser. Modellen er detaljert og gir en god forståelse av aksessnettets oppbygning. Modellen er også transparent, og PT publiserer en offentlig versjon av modellen som gir alle interesserte parter innsyn i hvilke forutsetninger som ligger til grunn for beregningene.

186. PT vil likevel, på samme måte som i tidligere vedtak i marked 4, fastsette maksimalprisen ut fra en helhetlig vurdering av flere relevante hensyn. I tillegg til resultatene fra LRIC-modellen inngår blant annet Telenors kostnadsregnskap, prisnivået internasjonalt og en vurdering av effekten av en prisendring på konkurransen i markedet.

187. Resultatet i Telenors kostnadsregnskap for marked 4 var for 2009 negativt, mens det i 2010 var positivt. Kostnadsregnskapet for 2011 viser fortsatt kraftig vekst i resultatet. Resultatøkningen i perioden 2009-2011 har skjedd på tross av at antall solgte LLUB-aksesser har sunket betraktelig i samme periode. Dette indikerer at den

²¹ ECTA (European Competitive Telecommunications Association), jamfør blant annet rapporten "Wholesale pricing, NGA take-up and competition" utført av WIK-Consult for ECTA, levert i april 2011.

²² Jamfør EU Kommisjonens "Questionnaire on costing methodologies for key wholesale access prices in electronic communications", datert 3. oktober 2011.

regulerte prisen har gitt kostnadsdekning og relativt høy avkastning hvis historiske kostnader legges til grunn.

188. Når det gjelder effekten av en prisendring på konkurransen i markedet, vil en økt grossistpris isolert sett trekke i retning av synkende etterspørsel etter LLUB i grossistmarkedet, mens en redusert pris vil kunne ha motsatt effekt. I PTs vedtak av 20. februar 2006 ble abonnementsprisen per måned for kobberbasert LLUB redusert fra 135 til 105 kroner. I desember 2007 satte Telenor selv ned denne prisen til 95 kroner, og som nevnt ovenfor fastsatte PT i vedtaket av 3. april 2009 at maksimalprisen skulle være 95 kroner. Frem til 2009 økte etterspørselen etter kobberbasert LLUB, men i tiden etter 2009 har etterspørselen gått gradvis nedover. Den stadig synkende etterspørselen etter kobberbasert LLUB de siste årene kan langt på vei forklares med sterkere konkurranse fra andre aksessformer, særlig fiberbasert bredbånd og bredbånd via kabel-TV-nett.

189. Det kan også hevdes at den synkende etterspørselen etter kobberbasert LLUB til en viss grad skyldes at slik tilgang i praksis har blitt gradvis dyrere, som en konsekvens av at stadig flere sluttkunder velger å si opp sitt PSTN/ISDN-abonnement. Den markante nedgangen i antall PSTN/ISDN-abonnenter medfører at Telenors grossistkunder i økende grad må betale for full aksess i stedet for delt aksess når de skal levere DSL-basert bredbånd til sluttkunder.

190. Et spørsmål som har fått økt oppmerksomhet, er mulige konsekvenser av prisregulering av kobberaksesser på insentivene til å investere i andre aksessnett, som for eksempel fibernett. Her har det blitt fremmet ulike syn. ECTA²³ har argumentert for at høyere kobberpriser kan redusere de tidligere monopolistenes insentiver til å investere i ny infrastruktur, fordi den allerede eksisterende infrastrukturen da vil fortsette å gi høy avkastning, og høyere avkastning enn man vil kunne forvente fra nye aksessnett. På den annen side har ETNO²⁴ argumentert for at høye kobberpriser vil gi økte investeringer i nye aksessnett, fordi det vil gi selskapene en større kontantstrøm og dermed større muligheter til å gjøre nye investeringer. Dette spørsmålet drøftes også i Kommisjonens høring om metoder for kostnadsmodellering, uten at det konkluderes.

191. I Norge, der grossistprisene på kobberaksesser over lang tid har vært relativt høye sammenlignet med andre land, har vi sett at Telenor i flere år var svært beskjedne i sin satsning på for eksempel fiberaksesser. Telenors satsning på fiberaksesser har imidlertid tatt seg betydelig opp de siste par årene. Etter PTs oppfatning er det derfor vanskelig å gi noen entydig konklusjon som støtter enten ECTA eller ETNO i deres syn.

192. PT mener imidlertid det er noe enklere å vise at grossistprisene på kobberaksesser har en mer direkte påvirkning på investeringsinsentivene til andre utbyggere enn Telenor. De relativt høye grossistprisene på kobberaksesser i Norge har ført til at prisene på DSL-tjenester i sluttbrukermarkedet ikke har blitt presset ned i samme grad som i en del andre land. Tilbydere av bredbånd via fiber- og kabel-TV-

²³ ECTA (European Competitive Telecommunications Association), jamfør blant annet rapporten "Wholesale pricing, NGA take-up and competition" utført av WIK-Consult for ECTA, levert i april 2011.

²⁴ ETNO (The European Telecommunications Network Operators' Association), jamfør blant annet rapporten "Copper pricing and the fibre transition – escaping a cul-de-sac" utført av Plum Consulting for ETNO, levert i desember 2011.

nett som konkurrerer med Telenor og Telenors grossistkunder i sluttbrukermarkedet, synes derfor å ha hatt gode vekstvilkår de siste årene.

193. Når det gjelder forholdet til prisnivået på LLUB i andre land, er det, som tidligere nevnt, ingen tvil om at prisen i Norge var blant de høyeste i Europa i første halvår 2012. LRIC-modellen har blant annet bidratt til å klargjøre hvorfor de norske prisene ligger i øvre sjikt og vist at dette blant annet kan forklares ut fra et høyt kostnadsnivå på viktige innsatsfaktorer.

194. Etter en totalvurdering mener PT at det er grunnlag for å redusere maksimalprisen for kobberbasert LLUB-tilgang. PT har spesielt vektlagt følgende ved fastsettelse av ny maksimalpris:

- Telenors kostnadsregnskap i årene etter forrige vedtak viser lavere kostnader og økende resultat for kobberbasert LLUB, når fullfordelte historiske kostnader legges til grunn.
- Tilgangsprisen for kobberbasert LLUB er vesentlig høyere i Norge enn i andre sammenlignbare europeiske land.
- Dersom PT utelukkende hadde basert seg på informasjonen fra Telenors kostnadsregnskap og sammenligninger med andre land, ville det vært grunnlag for en relativt kraftig reduksjon av maksimalprisen.
- LRIC-modellen viser imidlertid at en beregnet pris basert på gjenanskaffelseskostnader er vesentlig høyere enn en pris basert på fullfordelte historiske kostnader. Dette er tillagt vekt i vurderingen av nivået på maksimalprisen.
- Grossistkunder av kobberbasert LLUB må i stadig økende grad betale for full tilgang i stedet for delt tilgang. Dette medfører i praksis at den gjennomsnittlige grossistprisen for kobberbasert LLUB-tilgang er økende.

195. PT mener at det fremdeles vil eksistere investeringsinsentiver for tilbydere av bredbånd via alternative infrastrukturer, selv med en reduksjon av maksimalprisen for kobberbasert LLUB. Med bakgrunn i ovenstående konkluderer PT med at maksimalprisen for full LLUB-tilgang til Telenors kobberaksesslinjer skal reduseres fra 95 kroner per aksess per måned til 85 kroner per aksess per måned. Dette pristaket vil gjelde inntil nytt vedtak om prisregulering i LLUB-markedet eventuelt fattes. Priser for etablering, samlokalisering og andre tilhørende tjenester skal fortsatt ikke omfattes av pristaket.

7.3.1.4 Pristaksregulering og formålet med ekomloven

196. PT anser at pristaksreguleringen kan gi grunnlag for reduksjoner i sluttbrukerpriser på sikt. Dette er i overensstemmelse med et av de grunnleggende formålene med ekomloven som er nedfelt i § 1-1.

197. PT er inneforstått med at formålsbestemmelsen om rimelige sluttbrukertjenester ikke kan tillegges vekt alene, men at blant annet formålsbestemmelsen om bærekraftig konkurranse også må vektlegges. Etter PTs oppfatning tar pristaksreguleringen også tilstrekkelig hensyn både til incentivene til nett- og tjenesteutvikling i Telenors kobberbaserte aksessnett og til incentiver til investeringer i alternativ infrastruktur.

198. Etter PTs oppfatning vil den valgte pristaksreguleringen legge forholdene til rette for videre utvikling i markedet, jamfør ekomloven § 3-4 tredje ledd.

199. PT mener på denne bakgrunn at pristaksreguleringen er formålstjenlig og balansert. En pristaksregulering bidrar også til forutsigbarhet for alle aktørene i bredbåndsmarkedene.

7.3.1.5 Regel for prising av delt tilgang

200. PT fattet 11. april 2002 vedtak om prising av delt aksess (heretter omtalt som delt tilgang). Hensikten var å avklare prinsippene for fordeling av aksesslinjens kostnader mellom telefoni- og bredbåndstjenesten i de tilfellene begge tjenester nytter samme aksesslinje.

201. I vedtaket av 11. april 2002 konkluderte tilsynet med at en 50/50-delingsregel av kostnadene til kobberlinjene var å anse som hensiktsmessig. For en nærmere begrunnelse for dette henvises det til vedtaket. Telenor ble pålagt å benytte en formel som innebærer at prisen for delt tilgang beregnes som halvparten av den beregnede prisen for full tilgang (samme produkttype), fratrukket særkostnadene for etablering og drift av full tilgang, og deretter tillagt særkostnader for etablering og drift av delt tilgang.

202. Denne regelen ble også lagt til grunn i vedtakene av 20. februar 2006 og 3. april 2009.

203. PT kan ikke se at det er noe i begrunnelsen for denne prisingsregelen som har endret seg siden forrige vedtak og anser at de samme prinsippene er hensiktsmessige fremover for de produktvariantene som kan betegnes som delt tilgang. Dette innebærer at andre tilbydere fortsatt betaler en lavere pris for delt tilgang enn for full tilgang. Hvis brukeren derimot sier opp telefontjenesten, vil tilgangsformen bli konvertert til full tilgang med tilhørende høyere pris. Dette gjelder både for LLUB, Bredbåndsaksess og Telenors egen bruk av aksessnettet.

204. PT har tidligere mottatt en rekke henvendelser fordi dette normalt vil gi seg utslag i et pristillegg for sluttbrukeren for bredbåndstjenesten. Dette er imidlertid ikke en nødvendig konsekvens av reguleringen og det tidligere vedtaket. Bredbåndstilbydere velger selv om de vil prise sluttbrukertilbudet i henhold til innsatsfaktorprisen for full og delt tilgang for den enkelte kunde, eller om de vil jevne dette ut over egen kundemasse. Dette er ingen enkel problemstilling, men PT finner etter en helhetsvurdering at Telenor fortsatt bør tillates å ta ulik pris avhengig av om sluttbrukeren har telefonitjeneste eller ikke, så lenge dette praktiseres likt overfor intern og ekstern virksomhet som benytter aksesslinjene.

205. Basert på ovenstående har PT konkludert med at prisen for delt tilgang fortsatt skal fastsettes som halvparten av den beregnede prisen for full tilgang (samme produkttype), fratrukket særkostnadene for etablering og drift av full tilgang, deretter tillagt særkostnader for etablering og drift av delt tilgang.

7.3.2 Prisregulering av fiberbasert LLUB

206. PT har vurdert ulike metoder for prisregulering av Telenors tilbud om fiberbasert LLUB, herunder pristak, kostnadsorienterte priser, benchmarking og såkalt pris-minus-regulering. En av premissene for denne vurderingen er NGA-anbefalingen. NGA-anbefalingen sier at prisene for tilgang til fiberaksesser bør være kostnadsorienterte. NGA-anbefalingen har også et eget vedlegg om prinsipper for prising og håndtering av risiko. På bakgrunn av denne anbefalingen, signalene kommisjonen har gitt ved sine tilbakemeldinger på andre lands vedtak den senere

tiden samt tidligere erfaringer med prisregulering, anser PT pristak og kostnadsorienterte priser som de mest aktuelle alternativene. Dette er også i tråd med vurderingene som ble gjort i kap. 8.2.1 i markedsvedtaket av 3. april 2009.

Forutsetningene for disse vurderingene har etter PTs syn ikke endret seg siden 2009.

207. Ved pålegg om maksimalpris vil man kunne sette et pristak på samme måte som for kobberbaserte aksesser. PT har fått utviklet en LRIC-modell for aksessnett. Denne modellen er først og fremst utviklet for å beregne de relevante kostnadene for LLUB-tilgang i det kobberbaserte aksessnett, men modellen gir også mulighet for å beregne kostnader for fiberaksesser i marked 4, med én modellert kostnad for PON-nett og én modellert kostnad for punkt-til-punkt-nett. (Modellen legger til grunn at aksessnett enten er basert på kobber eller fiber, migrasjon fra kobber- til fiberaksessnett er ikke en del av modellen.)

208. En fordel ved bruk av pristak er at dette gir forutsigbare priser for alle aktører i den perioden reguleringen gjelder for. Videre gir metoden incentiver til å redusere kostnadene og drive effektivt siden den regulerte tilbyderen selv får beholde gevinsten så lenge man holder seg innenfor pristaket. En hovedutfordring ved utforming av en mer langsiktig pristaksregulering er å hensynta usikkerhet om fremtidig utvikling i salgsvolum og kostnadsnivå. Videre kan det være en utfordring å fastsette eventuelle krav til forventede effektivitetsforbedringer.

209. Det vil være særlig utfordrende å fastsette et pristak for helt nye grossistprodukter. Så lenge de konkrete produktene ennå ikke er utviklet, er det heller ikke klart hvilke kostnader som skal dekkes. I prinsippnotatet om LRIC-modellen står det:

"There are currently no wholesale products explicitly defined for Market 4 in an NGA deployment. Therefore this version of the model is intended to inform NPT how access service costs may change."

Når det foreligger konkrete grossistprodukter, vil modellen kunne modellere kostnader, men det vil kreve en ny gjennomgang av forutsetningene.

210. Ved kostnadsorientert prisregulering (avkastningsregulering) basert på historiske kostnader, knyttes prisene til kostnadsinformasjon hentet fra kostnadsregnskap. Å fordele kostnader til spesifikke produkter og tjenester er en kompleks oppgave som man kan søke å løse på ulike måter. En fordel med kostnadsorientering er at prisene tar utgangspunkt i den regulerte tilbyderens faktiske produksjonskostnader ved å gi tilgangen eller produsere tjenesten. Ved en kostnadsorientert pris (avkastningsregulering) tillates den regulerte tilbyderen kun en normalavkastning i tillegg til dekning av faktiske eller modellerte kostnader.

211. En ulempe ved kostnadsorientering er at det kan være svært krevende å beregne kostnadsgrunnlaget ved ulike tilgangsformer og produkter, spesielt fordi elektronisk kommunikasjon har store innslag av faste og felles kostnader. En annen ulempe oppstår spesielt dersom prisene knyttes direkte opp mot et kostnadsgrunnlag, for eksempel i form av avkastningsregulering. Slik regulering kan gi liten forutberegnelighet for aktørene. Dette skyldes at forutsetningene for beregning av gjennomsnittskostnad, som for eksempel volumutvikling og investeringsnivå, endres over tid. Dessuten gir pålegg om kostnadsorienterte priser begrensede incentiver til effektivisering hos den regulerte tilbyderen ettersom eventuelle effektiviseringsgevinster i utgangspunktet vil resultere i et pålegg om reduksjon i kostnadsorientert pris.

212. PT ser i utgangspunktet mange fordeler med et pristak også for LLUB-tilgang i Telenors fiberaksessnett. En slik prisregulering vil gi forutsigbarhet for aktørene, gi klare insentiver til kostnadseffektivitet og også lette PTs oppfølging i vedtaksperioden. På bakgrunn av at de aktuelle grossistproduktene ennå ikke er etablert, vil det imidlertid være svært krevende å fastsette et pristak. Det vil videre være særlig uheldig å fastsette et "feil" pristak i et marked med betydelige investeringsplaner, siden feil prissignaler fra regulatøren i en slik situasjon kan få store konsekvenser for aktørenes investeringsinsentiver og opptreden i markedet. Videre er det mye som taler for at tilgang til fiberaksesser vil være særlig aktuelt i marked 5, slik at prisreguleringen i de to markedene bør sees i sammenheng. Siden LRIC-modellen per i dag ikke modellerer bitstrømtilgang, vil fastsettelse av pristak basert på denne modellen kreve ytterligere modellutvikling.

213. På bakgrunn av problemene knyttet til å fastsette et pristak, vil PT i dette vedtaket pålegge kostnadsorienterte priser basert på fullfordelte historiske kostnader for LLUB-tilgang i Telenors fiberaksessnett. Dette er en form for prisregulering som brukes i flere markeder allerede, blant annet i marked 6, og som PT mener har fungert tilfredsstillende. Forpliktelsen vil komme til anvendelse på et overordnet nivå for Telenors til enhver tid gjeldende tilbud av fiberbasert LLUB. PT mener at et krav om kostnadsorienterte priser for fiberaksesser er nødvendig og forholdsmessig sett i forhold til konkurranseproblemene i det aktuelle markedet.

7.3.3 Nærmere om priser for etablering, samlokalisering og andre tilhørende tjenester (herunder backhaul)

214. Selv om Telenors priser for etablering av kobberbasert LLUB, samlokalisering (telesosji) og andre tilhørende tjenester, herunder tilgang til informasjons- og støttesystemer, normalt ikke utgjør den største andelen av totalkostnaden for kjøpere av LLUB, er disse prisene likevel av vesentlig betydning. Det samme vil kunne gjelde tilsvarende tjenester knyttet til fiberaksesslinjer. Etter PTs mening kan disse priselementene gi opphav til potensielle konkurranseproblemer, spesielt relatert til overprising. Prisene kan for eksempel økes betydelig og dermed høyne kostnadene for tilbydere som ønsker tilgang.

215. Etter PTs mening er det på denne bakgrunn fortsatt nødvendig med regulering av prisene for etablering av avtale om kobberbasert LLUB, etablering av full og delt aksess, forvaltning av avtale om kobberbasert LLUB og operatørbytte. Det samme gjelder tilsvarende produkter og tjenester knyttet til fiberaksesser. PT mener det er formålstjenlig at prisingen av disse tjenestene skal være kostnadsorientert basert på fullfordelte historiske kostnader.

216. Kjøp av produkter i marked 4 forutsetter i mange tilfeller samlokalisering (telesosji) i Telenors nett. PT mener derfor at det er nødvendig å videreføre prisreguleringen av samlokalisering og andre tilhørende tjenester, herunder tilgang til ulike former for backhaul (mørk fiber eller andre relevante løsninger) og informasjons- og støttesystemer, som etterspørres som en del av etableringen av samband i marked 4. Prisingen av disse tjenestene skal fortsatt ta utgangspunkt i prinsippet om kostnadsorientering. Denne forpliktelsen gjelder nå også slike produkter i tilknytning til fiberbaserte aksesser. I oppfølgingen av kostnadsorienteringskravet for samlokalisering vil PT blant annet basere seg på kostnadsmodellen for samlokalisering som er utarbeidet i forbindelse med LRIC-prosjektet, og

kostnadsregnskap for samlokalisering fra Telenor. Det vil også kunne være aktuelt å be om særreportering i forbindelse med konkrete saker.

217. Det følger av kapittel 7.4 nedenfor at prisene for disse tjenestene også skal være ikke-diskriminerende.

7.3.4 Kostnadsregnskap

218. PT kan i henhold til ekomloven § 4-9 pålegge tilbyder med sterk markedsstilling bruk av bestemte systemer for føring av kostnadsregnskap. Bestemmelsen oppgir følgende forpliktelser i forbindelse med kostnadsregnskap:

"Beskrivelse av pålagte systemer for føring av kostnadsregnskap, herunder en oversikt over hovedkategorier for kostnader og hvilke fordelingsnøkler som anvendes, skal offentliggjøres. Bekreftelse på at kostnadsregnskapet er i samsvar med fastsatt system for føring av kostnadsregnskap skal utarbeides av ekstern revisor, og offentliggjøres årlig."

219. Av NGA-anbefalingen Annex 1 fremgår det:

"In order to enforce cost-orientation obligations, NRAs should impose accounting separation pursuant to Article 11 of Directive 2002/19/EC. Separated accounts for the NGA infrastructure and/or service elements to which access is mandated should be set up in such a manner that the NRA can (i) identify the cost of all relevant assets for the determination of access prices (including depreciation and valuation changes) and (ii) monitor effectively whether the SMP operator grants access under the same conditions and prices to other market participants as to its own downstream arm. Such monitoring should include the performance of margin-squeeze tests. Costs should be allocated on the basis of objective criteria amongst the various wholesale and retail products which rely on such inputs, to avoid double counting."

220. PT har gjennom flere år lagt til grunn at hovedformålet med regnskapsmessig skille som oftest vil være å følge opp et krav om ikke-diskriminering. Videre har PT over flere år lagt til grunn at hovedformålet med kostnadsregnskap som oftest vil være oppfølging av et krav om kostnadsorienterte priser. Det er en del fellestrekk mellom regnskapsmessig skille og kostnadsregnskap, men også en del ulikheter, som er omtalt i PTs virkemiddeldokument.

221. Rapportering av kostnadsregnskap vil være helt nødvendig for en effektiv oppfølging av kravet om kostnadsorienterte priser for LLUB-tilgang til Telenors fiberaksessnett. Rapportering av kostnadsregnskap vil også gi PT informasjon som vil være viktig i den videre reguleringen av fiberaksesser.

222. Selv om månedsprisen for kobberbasert LLUB-tilgang ikke er underlagt krav om kostnadsorientering, men skal fastsettes i henhold til et pristak, vil informasjonen som et kostnadsregnskap gir også være viktig for PT når det om noen år skal gjennomføres en oppdatert markedsanalyse med tilhørende vurdering av særskilte forpliktelser i dette relevante markedet. Fullfordelte historiske kostnader er ett av elementene som inngår i den samlede vurderingen ved fastsettelse av pristak. Kostnadsregnskapet gir i den sammenheng, sammen med LRIC-modellen, viktig informasjon til vurderingen av om pristak også er formålstjenlig på tidspunktet for neste markedsvedtak, og i så fall hvilket nivå pristaket da bør ligge på.

223. Dessuten underlegges alle andre priselementer enn månedsprisen for full og delt aksess for kobberbasert LLUB fortsatt krav om kostnadsorientering. PT anser det derfor som nødvendig at Telenor fortsatt utarbeider kostnadsregnskap for kobberbasert LLUB-tilgang. Videre anser PT det som nødvendig at Telenor fortsatt rapporterer i tilleggsrapporteringen til kostnadsregnskapet splitten mellom abonnement og etablering/øvrige produkter/tjenester for kobberbasert LLUB-tilgang.

224. Når det gjelder fiberbasert LLUB-tilgang, har PT pålagt krav om kostnadsorienterte priser. For å kunne følge opp dette kravet, anser PT det nødvendig å pålegge Telenor å utarbeide kostnadsregnskap også for fiberbasert LLUB.

225. Videre anser PT det som nødvendig at Telenor fortsatt utarbeider kostnadsregnskap for samlokalisering i fastnett (teleosji), i tråd med gjeldende praksis. Samlokalisering både knyttet til kobber- og fiberbaserte aksessnett skal inngå i det samlede kostnadsregnskapet for samlokalisering i fastnett. I tillegg til kostnadsregnskapet vil PT i oppfølgingen av kravet til kostnadsorienterte priser for samlokalisering bruke kostnadsmodellen som ble utviklet i forbindelse med LRIC-modellene for fastnett.

226. På denne bakgrunn videreføres Telenors plikt til å føre kostnadsregnskap basert på fullfordelte historiske kostnader for kobberbasert LLUB. Regnskapet skal føres etter prinsipper som tilsvarer det selskapet har vært underlagt i de siste års regulatoriske kostnadsregnskap. I tillegg skal det utarbeides et separat tilsvarende kostnadsregnskap for fiberbaserte aksesser. Videre skal Telenor utarbeide tilleggsrapport til hvert av disse kostnadsregnskapene hvor det splittes på henholdsvis abonnement og etablering/øvrige produkter/tjenester.

227. PT kan fastsette mer utfyllende bestemmelser om plikt til å føre kostnadsregnskap i særskilt vedtak, jf også PTs vedtak av 21. desember 2006 om utdyping og presisering av prinsipper for føring av kostnadsregnskap og PTs vedtak av 14. oktober 2010 om endret kalkulatorisk rentesats fra og med rapporteringen for 2011.

228. Første rapportering av kostnadsregnskap etter dette vedtaket blir for det samme året vedtaket trer i kraft. Det vil si at dersom dette vedtaket trer i kraft i 2013, vil første rapportering skje som angitt i de neste punktene. Dersom vedtaket trer i kraft først i 2014 vil rapporteringen etter dette vedtaket bli tilsvarende forskjøvet.

229. Telenor skal innen 1. juli 2014 rapportere to kostnadsregnskap for 2013 i marked 4, ett for kobberbasert LLUB og ett for fiberbasert LLUB, begge basert på fullfordelte historiske kostnader, samt tilleggsrapporter til begge som angitt over. PT legger til grunn at Telenor i løpet av 2013 har utarbeidet grossistprodukt(er) for fiberbasert LLUB, jamfør omtalen av dette i kapittel 7.2.2. Det innebærer at Telenor i alle fall for deler av 2013 vil ha et kostnadsgrunnlag for dette produktet (disse produktene), slik at det er mulig å utarbeide et kostnadsregnskap også for fiberbasert LLUB-tilgang for 2013. Deretter skal det være årlige rapporteringer av disse separate kostnadsregnskapene innen 1. juli det påfølgende året.

230. Siden rapportering av kostnadsregnskap for fiberbasert LLUB-tilgang er en ny forpliktelse, anser PT det som hensiktsmessig at rapporteringen for 2013 for fiberbasert LLUB-tilgang er å anse som en prøverapportering. Første ordinære rapportering av kostnadsregnskap for fiberbasert LLUB-tilgang blir dermed for 2014 som skal rapporteres innen 1. juli 2015.

231. Førte rapportering for kostnadsregnskap for samlokalisering for kobber- og fiberbaserte aksessnett, som skal inngå i det samlede kostnadsregnskapet for samlokalisering i fastnett, blir også for 2013. Dette skal rapporteres innen 1. juli 2014. PT anser det ikke som nødvendig eller hensiktsmessig at denne rapporteringen anses som en prøverapportering.

7.3.5 Forholdsmessighet

232. PT mener at det i dette tilfellet ikke finnes noe fullgodt alternativ til prisregulering for å løse eventuelle problemer knyttet til overprising i dette markedet.

233. Prisregulering regnes i utgangspunktet for å være en byrdefull forpliktelse. I praksis har PT igjen stått overfor et valg mellom bruk av kostnadsorientering og pristaksregulering i dette markedet. Det kan være ressurskrevende å fastsette et pristak. Når pristaket er fastsatt, vil imidlertid pristaksregulering som metode generelt sett være lite ressurskrevende for den regulerte tilbyderen å overholde og lite ressurskrevende for myndigheten å føre tilsyn med. Slik sett vil pristaksregulering fremstå som mindre byrdefull både for den regulerte tilbyderen og for tilsynsmyndigheten enn et krav om kostnadsorientering. Av grunner redegjort for ovenfor, har PT imidlertid funnet det hensiktsmessig å fastsette pristak bare for kobberbasert LLUB-tilgang, mens tilgang til fiberaksessnettet skal være underlagt krav om kostnadsorienterte priser.

234. Tilsvarende mener PT at prisregulering av etablering, samlokalisering og andre tilhørende tjenester som etterspørres i marked 4, er nødvendig og forholdsmessig.

235. Forpliktelsen om kostnadsregnskap er delvis en videreføring av eksisterende forpliktelse. Plikten til å utarbeide kostnadsregnskap for henholdsvis kobber- og fiberbaserte aksesser vil kreve noe ressurser. PT mener likevel at denne ressursbruken er forsvarlig og nødvendig for en effektiv oppfølging av prisreguleringen.

236. PT mener på denne bakgrunn at de foreslåtte forpliktelser for Telenor om prisregulering og kostnadsregnskap er forholdsmessige. Det vises i denne sammenheng også til vurderingen i kapittel 7.7.

7.4 Ikke-diskriminering

237. I kapittel 5 er det pekt på som et potensielt konkurranseproblem at Telenor kan diskriminere mellom ulike tilbydere når det gjelder pris eller øvrige vilkår.

238. Krav om ikke-diskriminering omtales også i NGA-anbefalingen. Når det gjelder ikke-diskriminering basert på pris, står det blant annet, i Annex I, at:

"Under the principle of non-discrimination, the price charged to the SMP operator's downstream arm should be the same as the price charged to third parties."

Anbefalingen omtaler i fortalen også ikke-diskriminering mer generelt:

"(17.) [...] non-discrimination obligations are required to ensure the effectiveness of access to the terminating segment."

239. Ekomloven § 4-7 hjemler tilsynets mulighet til å pålegge krav om ikke-diskriminering. Bestemmelsens første ledd hjemler adgang til å pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å behandle eksterne brukere likt. Bestemmelsens annet ledd hjemler adgang til å pålegge tilbyder å tilby samme eller likeverdige kvalitet og vilkår til konkurrerende tilbydere som til egen eller tilknyttede virksomheter.

240. Ikke-diskriminering innebærer ikke nødvendigvis at alle virksomheter skal gis identiske vilkår, men at eventuelle forskjeller i de vilkår som gis er basert på objektive kriterier. Hovedpoenget med ikke-diskriminering er at tilbydere med sterk markedsstilling skal behandle likeartede situasjoner likt når det gjelder priser, informasjon og vilkår for øvrig, uavhengig av hvilken virksomhet det gjelder.

241. Til en viss grad vil diskriminerende adferd kunne avhjelpest gjennom prisreguleringsforpliktelser og/eller transparensforpliktelser. For eksempel vil krav om kostnadsorienterte priser gjøre det vanskeligere å diskriminere på pris. Krav om transparens kan gjøre det vanskeligere å opprettholde en diskriminerende praksis blant annet siden slik atferd blir mer synlig. PT mener likevel fortsatt at prisregulering og transparensforpliktelser i seg selv ikke vil være tilstrekkelig til å unngå prisdiskriminering og annen diskriminerende atferd mellom selskapsinterne og eksterne tilbydere.

242. Et krav om ikke-diskriminering vil kunne forhindre overføring av markedsmakt fra grossist- til sluttbrukermarkedet ettersom muligheten til å kunne utvise ekskluderende atferd reduseres. Med ekskluderende atferd menes i denne sammenheng forsøk på å forhindre tilgang og stenge ute konkurrenter fra markeder gjennom å operere med priser, kvalitetsforskjeller eller vilkår for tilgang som favoriserer egen virksomhet.

243. I vedtaket 3. april 2009 ble Telenor pålagt en plikt til ikke-diskriminering for tilgang til det kobberbaserte aksessnett, etablering, samlokalisering og andre tilhørende tjenester, jf ekomloven § 4-7.

244. I kapittel 5 er det pekt på muligheten for forskjellige former for differensiering av priser og/eller prisstrukturer mellom ulike kundegrupper, og mellom interne og eksterne tilgangskjøpere. Også annen forskjellsbehandling mellom egen sluttbrukervirksomhet og eksternt tilbud, for eksempel knyttet til uthalelsestaktikk, utilbørlige krav og kvalitetsdiskriminering, kan medføre overføring av markedsmakt fra grossist- til sluttbrukermarkedet, se kapittel 5.

245. Videre vil Telenor kunne ha incentiv til å forskjellsbehandle eksterne virksomheter med hensyn til pris og øvrige vilkår. For eksempel kan det tenkes at Telenor vil gi dårligere vilkår til tilbydere som utgjør den største konkurransemessige trusselen for Telenor i tilhørende sluttbrukermarkeder.

246. PT mener derfor at Telenor fortsatt skal ilegges forpliktelse om ikke-diskriminering for LLUB-tilgang. Kravet om ikke-diskriminering skal gjelde mellom intern bruk og eksternt tilbud, samt mellom ulike eksterne tilgangskjøpere. Ut fra drøftingen av konkurranseproblemer for ulike aksessformer i kapittel 5 og utformingen av tilgangs- og prisregulering ovenfor, skal forpliktelsen gjelde både for kobberbasert og fiberbasert LLUB-tilgang i Telenors aksessnett. Videre mener PT at Telenor fortsatt skal ilegges forpliktelse om ikke-diskriminering for samlokalisering og andre tilhørende tjenester (herunder backhaul), og at denne forpliktelsen nå også skal gjelde i tilknytning til fiberbasert LLUB-tilgang.

247. PT mener at et pålegg om ikke-diskriminering for Telenor fortsatt er forholdsmessig. Plikten til ikke-diskriminering er etter PTs oppfatning relativt lite byrdefull i seg selv. Den vesentligste kostnaden med ikke-diskriminering er at det vil bli stilt krav til utforming av standardvilkår samt offentliggjøring av disse, se drøftelsen nedenfor. PT anser at fordelene for konkurransen ved å pålegge krav om ikke-diskriminering klart overstiger ulempene for Telenor. PT kan dessuten ikke se at

det finnes andre virkemidler som på en tilfredsstillende måte er egnet til å bøte på konkurranseproblemene påpekt i tilknytning til pris- og annen type diskriminering i kapittel 5. Det vises i denne sammenheng også til vurderingen i kapittel 7.7.

7.5 Offentliggjøring og standardtilbud (transparens)

7.5.1 Generelt om standardtilbud

248. Etter ekomloven § 4-6 kan en tilbyder med sterk markedsstilling pålegges å offentliggjøre spesifisert informasjon eller å utarbeide og offentliggjøre standardtilbud for elektronisk kommunikasjonsnett og -tjeneste (standardtilbud). Også NGA-anbefalingen omtaler behovet for offentliggjøring og standardtilbud:

"(22) Where unbundled access to the fibre loop is mandated, the existing LLU reference offer should be amended to include all relevant access conditions including financial conditions relative to the unbundling of the fibre loop".

249. Transparensforpliktelser er i seg selv sjelden tilstrekkelige til å bøte på konkurranseproblemer. Hovedfunksjonen til transparensforpliktelser er å gjøre andre forpliktelser mer effektive. For tilgangsspørsmål vil det for eksempel kunne bidra til å forenkle og fremskynde forhandlingene dersom sentrale vilkår for tilknytning følger av en standardavtale som er offentlig tilgjengelig. Videre vil krav om transparens gjøre det lettere å kontrollere at forpliktelser om ikke-diskriminering overholdes.

250. Det følger av § 4-6 tredje ledd at tilbyder med sterk markedsstilling i markedet for full og delt tilgang til det faste aksessnett skal utarbeide standardtilbud om tilgang til det faste aksessnett. Begrepet fast aksessnett er teknologinøytralt, og forpliktelsen gjelder derfor også tilgang til Telenors fiberaksessnett.

251. Denne bestemmelsen må sammenholdes med bestemmelsen i ekomforskriften § 2-5, som stiller detaljerte krav til hva et slikt standardtilbud skal omfatte.

252. I henhold til ekomforskriften § 2-6 skal tilbyder med sterk markedsstilling i markedet for tilgang til det faste aksessnett også offentliggjøre nærmere spesifisert informasjon knyttet til tilbud om samlokalisering.

253. I vedtaket 3. april 2009 fremgår det at Telenor er pålagt en plikt til å utarbeide og offentliggjøre standardtilbud for full og delt tilgang til kobberaksessnett og nødvendige tilleggstjenester som samlokalisering, informasjons- og støttesystemer, jf ekomloven § 4-6 og ekomforskriften §§ 2-5 og 2-6. PT la til grunn at plikten ville effektivisere tilsynet med ikke-diskrimineringsforpliktelsen og ytterligere begrense muligheten for diskriminerende atferd.

254. Idet PT over har konkludert med at det er behov for å videreføre kravet om ikke-diskriminering, vil de samme hensyn når det gjelder krav om offentliggjøring og standardtilbud fremdeles gjøre seg gjeldende. Transparensforpliktelsen knyttet til Telenors tilbud om kobberbasert LLUB-tilgang, samlokalisering og andre tilhørende tjenester (herunder backhaul) som etterspørres som en del av etableringen av slik tilgang, videreføres.

255. Det følger av § 4-6 tredje ledd at tilbyder med sterk markedsstilling i markedet for full og delt tilgang til det faste aksessnett skal utarbeide standardtilbud om tilgang til det faste aksessnett. Begrepet fast aksessnett er teknologinøytralt, og forpliktelsen gjelder også tilgang til Telenors fiberaksessnett.

7.5.2 Nærmere om vilkår for standardtilbud

256. I tillegg til de vilkår som følger direkte av ekomloven § 4-6 tredje ledd og ekomforskriften §§ 2-5 og 2-6, anser PT det nødvendig at Telenors standardtilbud inkluderer bestemmelser om rimelig kompensasjon ved svikt i overholdelsen av avtalt kvalitetsnivå.

257. PT mener fortsatt det er nødvendig å pålegge Telenor en plikt til å inkludere i standardtilbudet en bestemmelse om rimelig kompensasjon ved manglende overholdelse av avtalt kvalitetsnivå, i tillegg til kompensasjonsbestemmelsen som gjelder leveransetider som fremgår direkte av ekomforskriften § 2-5 nr. 6 b). Sistnevnte bestemmelse omfatter også manglende overholdelse av entydige og forutsigbare leveransetider. Dette vil redusere Telenors incentiver for å drive forskjellsbehandling hva angår kvalitet på tjenestene. Adgang til å pålegge slike leveringsvilkår i standardtilbud for tilgang til det faste aksessnett er hjemlet i ekomloven § 4-6 første ledd. Det vises også til ekomforskriften § 2-5 første ledd punkt 6 b) og f), som direkte pålegger tilbyder med sterk markedsstilling i markedene for full og delt tilgang til det faste aksessnett å inkludere i standardtilbudet kompensasjon ved avvik fra avtalt leveringstid og krav til kvalitetsparametere.

258. PT kan, om nødvendig, også presisere innholdet av standardtilbud nærmere slik at vilkårene ikke er utilbørlige. Dette følger av ekomloven § 4-6 første ledd. Standardavtalen skal være tilstrekkelig oppdelt i enkeltelementer med tilhørende vilkår, slik at brukere ikke må betale for tjenester, funksjoner eller ytelser som det ikke er anmodet om.

259. PT vil påpeke at Telenor ikke kan kreve sikkerhetsstillelse som går utover den forretningsmessige risikoen selskapet utsettes for ved å gi den konkrete tilgangen. Når det gjelder garantier, forskuddsbetalinger og lignende, vil en dominerende aktør kunne benytte slike vilkår for å gjøre det unødig tyngende for konkurrenter å inngå avtaler.

260. Offentliggjøring av standardtilbudet på Telenors hjemmesider anses som tilfredsstillende måte for offentliggjøring. For å forenkle forhandlingsprosessen og/eller hindre at forhandlingsprosessen treneres, skal standardtilbudet i størst mulig grad utgjøre underlag for en komplett avtale.

261. I henhold til ekomforskriften § 2-5 siste ledd skal tilbyder med sterk markedsstilling i markedet for full og delt tilgang til faste aksessnett offentliggjøre informasjon om vilkår for tilgang etter § 2-4. Denne bestemmelsen angir hvilke systemer tilgang til informasjons- og støttesystemer blant annet kan omfatte. Det er blant annet systemer for driftsstøtte, databaser for innhenting av opplysninger før bestilling, levering, ordre, vedlikehold, feilbehandling og fakturering. Listen er verken minimumskrav eller en uttømmende oversikt.

262. At endringer i aksessnett ikke varsles i god tid, kan være et potensielt konkurranseproblem. Det kan også være i strid med ikke-diskrimineringsforpliktelsen dersom Telenors konkurrenter ikke får tilgang til informasjon om planlagte endringer på samme tid som Telenor selv. Dette kan bøtes på ved å pålegge Telenor en forpliktelse om å inkludere i sitt standardtilbud en bestemmelse om varslingsfrist i forbindelse med planlagte vesentlige endringer i aksessnett, som for eksempel nedleggelse av et større antall aksesslinjer eller flytting av et koblingspunkt. PT mener det er viktig å sikre forutsigbarhet for aktørene mht. Telenors planer for endringer av

aksessnettet som berører disse aktørene. I slike tilfeller må det etter PTs mening kreves at Telenor varsler om endringene umiddelbart etter at de er besluttet og senest seks måneder i forveien for at LLUB-aktørene skal få tilstrekkelig tid til å tilpasse seg endringene.

263. Telenor har opplyst PT om at investeringer i kobberinfrastruktur vil få lavere prioritet fremover, blant annet som følge av satsingen på fiberaksessnett. Siden omfanget av nedlegging av kobberaksesslinjer vil kunne øke i denne reguleringsperioden, blir varslingsfristen viktig for at andre aktører skal få tilstrekkelig tid til å planlegge for slike endringer. Dette omtales også i NGA-anbefalingen:

"39. [...] NRAs should ensure that alternative operators are informed no less than 5 years, where appropriate taking into account national circumstances, before any decommissioning of points of interconnection such as the local loop exchange. This period may be less than 5 years if fully equivalent access is provided at the point of interconnection".

264. I PTs vedtak om marked 4 av 3. april 2009 ble Telenor pålagt å inkludere i sitt standardtilbud en bestemmelse om varslingsfrist i forbindelse med nedlegging av kobberaksesslinjer og/eller hovedkoplere. PT forutsatte videre at varslingsfristen skulle fastsettes gjennom en dialog med berørte grossistkunder, og at PT bare skulle bringes inn i saken hvis det ikke ble oppnådd enighet mellom partene om en passende varslingsfrist. Telenor har nå innarbeidet slike varslingsfrister i bilag 1 til avtalen om operatøraksess. Det fremgår her at det med enkelte unntak vil være en varslingsfrist på tre år ved nedleggelse av koplepunkt som leder til at minst 50 % av aksesslinjer eller delaksesslinjer under punktet tas ut av drift, og dette utgjør over 50 Aksesslinjer eller Delaksesslinjer. Ved mindre omfattende nedleggelse er varslingsfristen seks måneder.

265. PT vil videreføre pålegget om å inkludere en bestemmelse om varslingsfrist i sin standardavtale, men ser det ikke som hensiktsmessig å fastsette en konkret varslingsfrist, blant annet på bakgrunn av at nåværende bestemmelser er fastsatt etter en dialog med berørte grossistkunder. Dersom det oppstår uenighet om denne varslingsfristen, vil saken kunne bringes inn til PT for meglings eller for avgjørelse.

266. At endringer i prisene eller øvrige vilkår ikke varsles i god nok tid, kan også være et potensielt konkurranseproblem. En transparensforpliktelse som er egnet til å bøte på dette problemet direkte, er å kreve varslingsfrist av endringer som gir tilstrekkelig tid til at endringene kan gjenspeiles i sluttbrukerprisen til tilbyderne som blir berørt. I henhold til ekomloven § 4-6 første ledd, jamfør fjerde ledd har PT anledning til å fastsette en utvidet varslingsfrist dersom dette er nødvendig.

267. Det vil imidlertid ikke være behov for å pålegge varslingsplikt som en selvstendig særskilt forpliktelse dersom tilfredsstillende krav om varslingsfrist følger av andre bestemmelser i ekomloven. Ekomloven § 2-4 annet ledd første setning, regulerer varslingsplikt på følgende måte:

"Tilbyder av elektronisk kommunikasjonsnett som anvendes til offentlig elektronisk kommunikasjonstjeneste og tilbyder av slik tjeneste kan endre eller stenge tilgang til nett eller tjeneste tidligst en måned etter at det er varslet om endring eller opphør."

268. Ifølge ekomforskriften § 1-8 annet ledd gjelder en varslingsfrist på én måned for endringer i sluttbrukeravtale:

”Tilbyder av elektronisk kommunikasjonsnett som anvendes til offentlig elektronisk kommunikasjonstjeneste og tilbyder av slik tjeneste skal etter ekomloven § 2-4 annet ledd varsle om endring i avtalen minst en måned før endringer iverksettes. Varslingsplikten gjelder endringer som må antas å ha en viss betydning for bruker. Dersom endringen er til ugunst for bruker skal bruker samtidig gjøres oppmerksom på adgangen til vederlagsfritt å kunne heve avtalen.”

269. Dersom de to bestemmelsene ses i sammenheng, vil det for praktiske formål være umulig for en tilbyder å reflektere endringer i egne sluttbrukerpriser eller andre vilkår dersom endringen av LLUB-vilkår varsles med kun én måneds varsel. Gitt den store betydningen prisen for LLUB-produktene har for prisingen av sluttbrukerproduktet, mener PT at det fortsatt er grunn til å pålegge en utvidet varslingsfrist for Telenor. Dette vil sikre at andre tilbydere som kjøper grossisttjenester av Telenor har tilstrekkelig tid til å ta høyde for endringer knyttet til Telenors produkt i egne vilkår.

270. Telenor pålegges derfor fortsatt med hjemmel i ekomloven § 4-6 første ledd, jamfør fjerde ledd, en plikt til å gi varsel til andre tilbydere om eventuelle endringer i eksisterende tilbud, herunder priser, til ugunst for andre tilbydere og/eller deres sluttbrukere senest to måneder før endringen gjennomføres. Dette gjelder både kobberbasert og fiberbasert LLUB.

271. Når det gjelder prisreduksjoner og øvrige endringer til gunst for andre tilbydere og deres sluttbrukere, er det derimot ikke nødvendig å varsle med to måneders frist. I tråd med tidligere praksis vil slike endringer kunne skje umiddelbart.

272. PT finner det nødvendig å pålegge Telenor å underrette PT om endringer i standardtilbudet, jamfør ekomloven § 10-3, for LLUB-tilgang basert på både kobber- og fiberaksessnett. Av informasjonen skal det fremgå klart hvor i avtalen endringene er foretatt og hva disse består i. PT skal informeres om endringer til ugunst for avtalepartnerne og/eller deres sluttbrukere senest to måneder før de gjennomføres, og ellers uten ugrunnet opphold etter at endringene er besluttet. Av informasjonen skal det klart fremgå hvor i avtalen endringene er foretatt og hva disse består i. Slik informasjon skal sendes til avtaler@npt.no.

7.5.3 Offentliggjøring av nøkkelindikatorer for ytelse - Key Performance Indicators (KPIer)

273. PT påla i vedtaket 3. april 2009 Telenor å utarbeide og offentliggjøre nøkkelindikatorer for ytelse (Key Performance Indicators - heretter kalt KPIer) i henhold til ERGs rapport “ERG Best Practices on regulatory regimes in wholesale unbundled access and bitstream access”. ERG anbefaler at følgende minimumssett av KPIer publiseres månedlig:

- Ordrer
 - i. Antall gjennomførte ordrer
 - ii. Prosent av antall ordrer som har blitt avslått etter først å ha blitt godkjent i bestillingssystemet
- Levering
 - i. Gjennomsnittlig leveringstid
 - ii. Prosent av leveranser gjennomført på eller før avtalt leveringsdato

- iii. Leveringspresisjon
- Feilretting
 - i. Prosentandel av feil der den regulerte tilbyderen er ansvarlig (linjer pr. år)
 - ii. Gjennomsnittlig feilrettingstid
 - iii. Prosent av feilrettinger gjennomført på eller før avtalt dato

274. PT mener fortsatt at offentliggjøring av KPIer er hensiktsmessig, blant annet for å bidra til å sikre at ikke-diskrimineringsforpliktelsen overholdes. Telenor pålegges derfor med utgangspunkt i ERGs anbefalte minimumssett å fortsatt utarbeide og publisere KPIer månedlig. Plikten skal gjelde for LLUB-tilgang basert på både kobber- og fiberaksessnett.

7.5.4 Forholdsmessighet

275. Idet en transparensplikt som beskrevet over i stor grad vil være en videreføring av den eksisterende forpliktelsen, fastholder PT sitt synspunkt i vedtaket 3. april 2009 om at et slik pålegg vil være forholdsmessig. Nytt i forhold til vedtaket 3. april 2009 er at forpliktelsen om offentliggjøring av standardavtale og utarbeidelse og offentliggjøring av KPIer også skal omfatte LLUB-basert tilgang til Telenors fiberaksessnett. Når det gjelder forholdsmessigheten av en slik forpliktelse, mener PT at dette er en naturlig og nødvendig utvidelse ut fra drøftingen av tilgangsforpliktelser, prisregulering og krav til ikke-diskriminering ovenfor.

276. Telenor offentliggjør i dag standardtilbud og KPIer på sin hjemmeside. Etter PTs oppfatning vil kostnadene forbundet med videreføring av et slikt pålegg derfor være begrenset, selv om pålegget nå omfatter standardtilbud og KPIer også for fiberaksessnett.

277. PT mener at pålegg om offentliggjøring av standardtilbud og KPIer er nødvendig for å effektivisere tilgangsplikten og plikten til ikke-diskriminering og anser at fordelene ved en transparensplikt langt overstiger ulempene forpliktelsen medfører for Telenor.

7.6 Regnskapsmessig skille

7.6.1 Generelt om regnskapsmessig skille

278. Forpliktelser om regnskapsmessig skille kan gjøre eventuelle forpliktelser om ikke-diskriminering mellom selskapsintern virksomhet og eksterne tilbydere mer effektive.

279. Ekomloven § 4-8 har bestemmelser om regnskapsmessig skille. Første ledd lyder:

”Myndigheten kan pålegge tilbyder med sterk markedsstilling å opprette regnskapsmessig skille mellom ulike virksomhetsområder eller mellom spesifiserte aktiviteter knyttet til samtrafikk og tilgang.”

280. I henhold til § 4-8 femte ledd kan myndighetene gi pålegg om hvilke regnskapsmetoder og -prinsipper som skal anvendes. Tilbyder skal i henhold til sjette ledd gjøre regnskapsinformasjon tilgjengelig på forespørsel.

281. Av NGA-anbefalingen Annex 1 fremgår det:

"In order to enforce cost-orientation obligations, NRAs should impose accounting separation pursuant to Article 11 of Directive 2002/19/EC. Separated accounts for the NGA infrastructure and/or service elements to which access is mandated should be set up in such a manner that the NRA can (i) identify the cost of all relevant assets for the determination of access prices (including depreciation and valuation changes) and (ii) monitor effectively whether the SMP operator grants access under the same conditions and prices to other market participants as to its own downstream arm. Such monitoring should include the performance of margin-squeeze tests. Costs should be allocated on the basis of objective criteria amongst the various wholesale and retail products which rely on such inputs, to avoid double counting."

282. PT har gjennom flere år lagt til grunn at hovedformålet med regnskapsmessig skille som oftest vil være å følge opp et krav om ikke-diskriminering. Videre har PT over flere år lagt til grunn at hovedformålet med kostnadsregnskap som oftest vil være oppfølging av et krav om kostnadsorienterte priser. Det er en del fellestrekk mellom regnskapsmessig skille og kostnadsregnskap, men også en del ulikheter, som er omtalt i PTs virkemiddeldokument.

283. PT anser et regnskapsmessig skille som en regnskapsmessig inndeling av en verdikjede eller virksomhet på et naturlig punkt og med et regulatorisk formål. Transaksjoner som krysser punktet bør ideelt sett dokumenteres på tilsvarende måte som transaksjoner mellom uavhengige parter. Regnskapsmessig skille etableres gjerne der et organisatorisk skille kan være naturlig og som en erstatning for et juridisk skille. Skillet er ment å vise resultatene for de enkelte delene av virksomheten som om de var drevet som separate virksomheter.

7.6.2 Mulig regnskapsmessig skille i marked 4

284. Et regnskapsmessig skille i dette markedet kunne vært anlagt mellom virksomhetsområdet LLUB (Operatøraksess) på den ene siden og en tilhørende nedstrømsvirksomhet i Telenor, som i dette tilfellet ville være grossistvirksomheten for Bredbåndsaksess eller Telenors sluttbrukervirksomhet for bredbåndsaksess, på den andre siden. Et slikt skille ville bidra til å gjøre interne transaksjoner mellom LLUB-området og den relevante nedstrømsvirksomheten mer synlige, og dermed til en viss grad gjøre det enklere å følge opp en forpliktelse om ikke-diskriminering knyttet til pris mellom egen og eksternt virksomhet.

285. Et regnskapsmessig skille kan som omtalt ovenfor bidra til å synliggjøre eventuell krysssubsidiert mellom ulike deler av Telenors virksomhet. Dette er imidlertid et problem som også til en viss grad vil kunne bli avhjulpet gjennom forpliktelser om prisregulering og kostnadsregnskap. For prisregulerte produkter og tjenester kan potensielle konkurranseproblemer knyttet til diskriminering på andre forhold enn pris være vel så store. Dette er problemer som et regnskapsmessig skille ikke vil kunne bidra til å synliggjøre. NGA-anbefalingen omtaler regnskapsmessig skille som et virkemiddel for oppfølging av kravet til kostnadsorienterte priser. For dette formålet er kostnadsregnskap etter PTs vurdering mer egnet, jamfør omtalen i kap. 7.3.4.

286. PT konkluderer med at nytten ved et regnskapsmessig skille i LLUB-markedet, som et tillegg til prisregulering og pålegg om kostnadsregnskap, ikke overstiger de kostnadene et slikt skille ville påføre Telenor og de ressursene myndigheten ville måtte bruke på å føre tilsyn med dette. PT har derfor fortsatt ikke funnet det

nødvendig eller forholdsmessig å pålegge en forpliktelse om regnskapsmessig skille på Telenor i markedet for LLUB.

7.7 Vurdering av forholdet til konkurranselovgivningen og samlet effekt av særskilte forpliktelser

287. Kravet om at virkemiddelbruken skal være forholdsmessig retter seg ikke bare mot forholdsmessigheten ved bruk av det enkelte virkemiddelet, men også mot den samlede virkningen av de benyttede virkemidlene.

288. Med utgangspunkt i de identifiserte konkurranseproblemene i marked 4, har PT vurdert hvilke forpliktelser som vil være best egnet til å bøte på faktiske og potensielle konkurranseproblemer. PT mener det er nødvendig og forholdsmessig å videreføre forpliktelsene som ble pålagt i vedtaket av 3. april 2009.

289. PT har videre funnet det nødvendig og forholdsmessig å regulere LLUB-tilgang til Telenors fiberaksessnett. Med unntak for ulik innretning av prisreguleringen, pålegges de samme virkemidlene for kobberbaserte aksessnett og fiberaksessnett.

290. PT mener fortsatt at det er nødvendig med en forholdsvis streng regulering av marked 4 for å fremme økt konkurranse i nedstrømsmarkeder som benytter produkter i marked 4 som innsatsfaktor.

291. Når det gjelder tilgangsplikten, er det tilsynets vurdering at denne forpliktelsen vil bidra til mer konkurranse i sluttbrukermarkedet for bredbåndsaksesser og i grossistmarkedet for Bredbåndsaksess. Det samme gjelder for pliktene som skal understøtte tilgangspliktens effektivitet, herunder rapporteringskrav, krav om transparens, ikke-diskriminering og prisreguleringen. Etter PTs oppfatning vil summen av forpliktelser gi andre aktører en mulighet til å konkurrere med Telenor i relevante nedstrømsmarkeder.

292. PT mener videre at den samlede effekten av forpliktelsene ikke kan anses å være uforholdsmessig tyngende for Telenor. Forpliktelsene som ilegges er i det vesentlige en videreføring av grossistforpliktelsene som allerede gjelder for det kobberbaserte aksessnettet. PT legger derfor til grunn at de ikke medfører vesentlige implementeringskostnader for selskapet. Den samlede effekten av forpliktelsene knyttet til fiberaksessnettet, som ilegges for første gang i dette vedtaket, anses heller ikke uforholdsmessig tyngende for Telenor, sett i forhold til de potensielle konkurranseproblemene som beskrives i kapittel 5.

293. PT fastholder for øvrig sin vurdering i vedtak 3. april 2009 om at generell konkurranserett ikke vil gi tilfredsstillende grad av beskyttelse mot de identifiserte konkurranseproblemene i dette markedet. Etter PTs vurdering vil ikke konkurranselovens bestemmelser være tilstrekkelig effektive til å ivareta hensynene bak de særskilte forpliktelsene. Den viktigste årsaken til dette er at konkurranseloven inneholder et generelt forbud mot utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling. Det vil normalt ta lengre tid før Konkurransetilsynet kan avgjøre om et konkret tilfelle av eksempelvis tilgangsnekt eller prisdiskriminering faller inn under konkurranseloven § 11 enn det tar å fastslå om en adferd er i strid med med en spesifikk ex ante-forpliktelse. Saksbehandlingen knyttet til en påstått overtredelse av bestemmelsen i § 11 vil kunne bli mer omfattende og tidkrevende og på denne måten kunne føre til større tap for vedkommende tilbyder enn ved en ex-ante forpliktelse. Konkurranseloven § 11 vil ikke kunne ivareta behovene for forutberegnelighet, for

detaljerte regler og for hyppige og raske inngrep i samme grad som sektorspesifikke ex ante-forpliktelser kan.

8 Varsel om vedtak om særskilte forpliktelser

294. På bakgrunn av gjennomgangen ovenfor har PT konkludert med at Telenor som tilbyder med sterk markedsstilling i grossistmarkedet for full og delt tilgang til faste aksessnett skal underlegges flere særskilte plikter. I dette kapittelet varsles det konkrete innholdet i pliktene.

8.1 Tilgang

295. PT pålegger med hjemmel i ekomloven § 4-1 Telenor ASA å imøtekomme enhver rimelig anmodning om tilgang til produktene full og delt tilgang til det kobberbaserte aksessnettet, herunder tilgang til delaksesslinjer, og til LLUB-tilgang til Telenors fiberaksessnett. Tilgangsforsiklingen omfatter også tilgang til nødvendig backhaul.

296. Siden Telenor ASA per i dag ikke tilbyr LLUB-tilgang til fiberaksessnett, må slike grossistprodukter utvikles. Telenor ASA må derfor utvikle forslag til konkrete grossistprodukter for LLUB-lignende tilgang til Telenors fiberaksessnett. Grossistproduktene skal utformes på en slik måte at tilgangskjøpere har mulighet til å tilby tilsvarende tjenester som Telenor ASA i sluttbrukermarkedet. Dette forslaget med komplette avtaleverk og produktbeskrivelser, skal forelegges PT innen tre måneder etter ikrafttredelse av dette vedtaket.

297. For å redusere muligheter for trenering av tilgangsanmodninger, skal tilgang gis uten ugrunnet opphold. Dette innebærer en plikt for Telenor ASA til å sluttforhandle slike tilgangsavtaler om uten ugrunnet opphold. Telenor ASA plikter på forespørsel fra den annen part å dokumentere tidsbruken overfor denne. Telenor ASA skal også sende PT kopi av slik forespurt informasjon. Plikten til å dokumentere tidsbruk gjelder ikke forespørsler fremsatt senere enn tre måneder etter at de relevante forhandlingene er avsluttet.

298. Dersom tilgang nektes, skal Telenor ASA gi anmoder et dokumentert og begrunnet avslag på anmodningen, jf ekomloven § 4-1 tredje ledd. Begrunnelsen må inneholde alle opplysninger som er nødvendige for å vurdere grunnlaget for avslaget, herunder dokumentasjon på at en løsning (eksempelvis i form av en kapasitetsutvidelse) ikke anses som rimelig eller mulig å gjennomføre.

299. Det følger direkte av ekomloven § 4-4 fjerde ledd og § 4-5 annet ledd at slik tilgang også innebærer tilgang til samlokalisering (inkludert tilgang til føringsveier, gatekabinetter og lignende) og informasjons- og støttesystemer, som angitt i avsnitt 7.2. Telenor ASA har i henhold til dette plikt til å imøtekomme rimelige anmodninger om tilgang til samlokalisering samt andre tilhørende tjenester, dersom dette etterspørres som en del av etableringen av produktene full og delt tilgang til det kobberbaserte aksessnettet, herunder tilgang til delaksesslinjer, og LLUB-tilgang til Telenors fiberaksessnett.

300. Ved avslag på anmodning om samlokalisering og andre tilhørende tjenester, skal dette dokumenteres og begrunnes i henhold til ekomloven § 4-4 femte ledd. Begrunnelsen må inneholde alle opplysninger som er nødvendige for å vurdere

grunnlaget for avslaget, herunder dokumentasjon på at en løsning (eksempelvis i form av en kapasitetsutvidelse) ikke anses som rimelig eller mulig å gjennomføre.

8.2 Pris- og regnskapsregulering

301. PT pålegger Telenor ASA med hjemmel i ekomloven § 4-9 å fastsette pris for full tilgang til det kobberbaserte aksessnett i henhold til et pristak på 85 kroner per måned.

302. Prisen for delt tilgang skal fortsatt fastsettes som halvparten av den beregnede prisen for full tilgang (samme produkttype), fratrukket særkostnadene for etablering og drift av full tilgang, og deretter tillagt særkostnader for etablering og drift av delt tilgang.

303. PT pålegger Telenor ASA med hjemmel i ekomloven § 4-9 å fastsette kostnadsorienterte priser for LLUB-tilgang i Telenors fiberaksessnett. Prisene skal være basert på fullfordelte historiske kostnader. Forpliktelsen gjelder på overordnet nivå for Telenors til enhver tid gjeldende tilbud av fiberbasert LLUB.

304. Prisingen av etablering av avtale om kobberbasert LLUB, etablering av full og delt aksesslinje, forvaltning av avtale om kobberbasert LLUB og operatørbytte, skal være kostnadsorientert basert på fullfordelte historiske kostnader, og ikke være omfattet av pristaksreguleringen.

305. Prisingen av samlokalisering og andre tilhørende tjenester, herunder tilgang til backhaul og informasjons- og støttesystemer, skal ta utgangspunkt i prinsippet om kostnadsorientering, og ikke være omfattet av pristaksreguleringen.

306. PT pålegger med hjemmel i ekomloven § 4-9 Telenor ASA å føre kostnadsregnskap basert på fullfordelte historiske kostnader. Det skal utarbeides et kostnadsregnskap for kobberbasert LLUB-tilgang og et kostnadsregnskap for fiberbasert LLUB-tilgang. Begge kostnadsregnskapene skal være basert på fullfordelte historiske kostnader. For både det kobberbaserte og fiberbaserte aksessnett skal det utarbeides tilleggsrapport til kostnadsregnskapet som viser kostnadsregnskap for henholdsvis abonnement og etablering/øvrige produkter/tjenester hver for seg.

307. PT pålegger med hjemmel i ekomloven § 4-9 Telenor ASA å føre kostnadsregnskap for samlokalisering, ved at samlokalisering både knyttet til kobber- og fiberbaserte aksessnett skal inngå i det samlede kostnadsregnskapet for samlokalisering i fastnett.

308. Kostnadsregnskapene skal føres i henhold til følgende prinsipper:

- Driftsinntekter, driftskostnader (inkludert avskrivninger), kalkulatoriske rentekostnader og anvendt kapital for hhv. grossistmarkedet for full og delt tilgang til det kobberbaserte aksessnett i marked 4 og grossistmarkedet for tilgang til det fiberbaserte aksessnett i marked 4 skal skilles fra øvrig virksomhet og fremgå som egne resultatenheter. Skillet mellom det kobberbaserte og det fiberbaserte aksessnett i to separate kostnadsregnskap gir grunnlag for å vurdere om kravet til kostnadsorienterte priser overholdes for hver av disse aksessformene.
- Kostnader/anvendt kapital som ikke er direkte henførbare skal fordeles til de respektive resultatenheterne ut fra analyse av årsakssammenheng så langt dette er mulig.

Resterende kostnader/anvendt kapital skal fordeles forholdsmessig ut fra tidligere henførte kostnader/anvendt kapital for de respektive resultatenehetene.

- Kostnadsregnskapene skal baseres på finansregnskapet, med unntak av finanspostene som skal erstattes med kalkulatorisk rente av anvendt bokført kapital for de respektive resultatenehetene. Kalkulatoriske rentekostnader skal bestå av et veid gjennomsnitt av gjeldsrenten og rimelig avkastning på egenkapital multiplisert med anvendt bokført kapital. Rimelig avkastning på kapital tilsvarer i utgangspunktet det nivå som forventes ved tilsvarende investeringer. Telenor skal benytte den til enhver tid gjeldende rentesats fastsatt av PT. Anvendt bokført kapital er det samme som eiendelenes bokførte verdi fratrukket rentefri gjeld. Kostnadsregnskapene skal kunne avstemmes mot finansregnskapet, og eventuelle avvik skal forklares.
- Kostnadsregnskapene skal være gjennomgått av revisor etter standarden for begrenset revisjon. Revisor skal blant annet utarbeide bekreftelse om at kostnadsregnskapet er i samsvar med fastsatt system for føring av kostnadsregnskap, herunder kontrollere avstemmingen mot revidert finansregnskap. Det skal i tillegg utføres kontroll av at utvalgte fordelingsnøkler tilfredsstillende kravene til årsakssammenheng. Revisor skal gis tilgang til all relevant dokumentasjon for å kunne uttale seg om kostnadsregnskapet.

309. Beskrivelse av pålagte systemer for føring av kostnadsregnskap, herunder en oversikt over hovedkategorier for kostnader og hvilke fordelingsnøkler som anvendes, skal offentliggjøres. Rapporteringsplikten blir gjeldende fra det tidspunktet vedtaket er rettskraftig. Dette innebærer at dersom vedtaket trer i kraft i løpet av 2013, vil rapporteringsplikten for kostnadsregnskap bli som følgende: Telenor skal innen 1. juli 2014 rapportere to kostnadsregnskap for 2013 i marked 4, ett for kobberbasert LLUB-tilgang og ett for fiberbasert LLUB-tilgang, begge basert på fullfordelte historiske kostnader, samt tilleggsrapporter for begge kostnadsregnskapene med kostnadsregnskapet splittet på henholdsvis abonnement og etablering/øvrige produkter/tjenester. Deretter skal det være årlige rapporteringer innen 1. juli det påfølgende året.

310. Rapportering for 2013 for fiberbasert LLUB-tilgang er å anse som en prøverapportering. Første ordinære rapportering av kostnadsregnskap for fiberbasert LLUB-tilgang blir for 2014.

311. Første rapportering av kostnadsregnskap for samlokalisering for kobber- og fiberbasert aksessnett, som skal inngå i det samlede kostnadsregnskapet for samlokalisering i fastnett, skal være for 2013., Dette skal rapporteres innen 1. juli 2014.

312. Telenor skal for 2012 rapportere kostnadsregnskap for kobberbasert LLUB-tilgang etter vedtaket av 3. april 2009 innen 1. juli 2013. Tilsvarende gjelder for samlokalisering etter dette tidligere vedtaket.

313. PT kan fastsette mer utfyllende bestemmelser om plikt til å føre kostnadsregnskap i særskilt vedtak, jf også PTs vedtak av 21. desember 2006 om utdyping og presisering av prinsipper for føring av kostnadsregnskap og PTs vedtak av 14. oktober 2010 om endret kalkulatorisk rentesats fra og med rapporteringen for 2011.

8.3 Ikke-diskriminering

314. PT pålegger med hjemmel i ekomloven § 4-7 Telenor ASA å gi tilgang som angitt i kapittel 8.1 jf 7.1. på ikke-diskriminerende vilkår. For å være tilstrekkelig effektiv skal plikten til ikke å diskriminere gjelde både mellom eksterne virksomheter, jf ekomloven § 4-7 første ledd og mellom egne og eksterne virksomheter, jf ekomloven § 4-7 annet ledd.

8.4 Offentliggjøring og standardtilbud (transparens)

315. Det følger direkte av ekomloven § 4-6 tredje ledd og ekomforskriften §§ 2-5 og 2-6 at Telenor ASA fortsatt har plikt til å utarbeide og offentliggjøre standardtilbud for full og delt tilgang til kobberaksessnett og LLUB-tilgang til fiberaksessnett som spesifisert i kapittel 8.1, jamfør kapittel 8.2. Standardtilbud skal omfatte samlokalisering, nødvendige informasjons- og støttesystemer, backhaul og andre tilhørende tjenester som kan etterspørres som en del av etableringen av slike aksesser. Standardtilbudet skal være tilstrekkelig oppdelt i enkeltelementer med tilhørende vilkår basert på behov i markedet, slik at den som anmoder ikke betaler for tjenester, funksjoner eller ytelser som det ikke er anmodet om. Når det gjelder standardtilbudets innhold, vises det for øvrig til ekomforskriften §§ 2-5 og 2-6.

316. PT pålegger Telenor ASA å holde standardtilbudet løpende oppdatert, og det skal inneholde alle opplysninger som er viktige for de tjenester som tilbys.

317. Publisering av avtalen på Telenor ASAs hjemmeside anses som tilfredsstillende måte for offentliggjøring, jf ekomloven § 4-6 fjerde ledd.

318. Det følger direkte av ekomforskriften § 2-5 første ledd nr. 6 b) at Telenor ASA har plikt til å inkludere i standardtilbudet en bestemmelse om kompensasjon ved avvik fra avtalt leveringstid. Telenor ASA pålegges med hjemmel i ekomloven § 4-6 første ledd, se ekomforskriften § 2-5 første ledd nr. 6 b) og f), en plikt til å inkludere i standardtilbudet bestemmelser om rimelig kompensasjon ved manglende overholdelse av avtalt kvalitetsnivå.

319. PT pålegger med hjemmel i ekomloven § 4-6 første jf fjerde ledd Telenor ASA plikt til å gi forhåndsvarsel til grossistkunder i dette markedet om eventuelle endringer i eksisterende tilbud (for tilgang som angitt over i kapittel 8.1) som er til ugunst for avtalemotpartene og/eller deres sluttbrukere senest to måneder før endringen gjennomføres. Informasjon om øvrige endringer i avtalevilkår skal varsles uten ugrunnet opphold etter at endringene er besluttet.

320. Telenor ASA pålegges med hjemmel i ekomloven §§ 4-7 og 4-6 første ledd nr. 5 å inkludere i sitt standardtilbud en bestemmelse om varslingsstid i forbindelse med planlagte vesentlige endringer i aksessnettet. Varsling av berørte tilbydere skal skje umiddelbart etter at endringene er bestemt og senest seks måneder før endringene gjennomføres.

321. Telenor pålegges med hjemmel i ekomloven §§ 4-7 og 4-6 første ledd nr. 5 å inkludere i sitt standardtilbud vilkår om varslingsstid i forbindelse med nedlegging av kobberaksesslinjer.

322. PT pålegger med hjemmel i ekomloven § 10-3 Telenor ASA å underrette PT om endringer i standardavtalene. Det skal fremgå klart av underretningen hvor i avtalen endringene er foretatt og hva endringene består i. PT skal informeres om endringer til

ugunst for avtalemotpartene og/eller deres sluttbrukere senest to måneder før de gjennomføres, og ellers uten ugrunnet opphold etter at endringene er besluttet. Informasjonen skal sendes til PT.

323. PT pålegger med hjemmel i ekomloven § 4-6 første ledd Telenor ASA å offentliggjøre nøkkelindikatorer for ytelse (KPIer) i henhold til “ERG Best Practices on regulatory regimes in wholesale unbundled access and bitstream access”, se kapittel 7.5.3. Publisering av KPIer på Telenors nettsted anses som en tilfredsstillende måte for offentliggjøring, jf ekomloven § 4-6 fjerde ledd.

9 Forholdet til gjeldende vedtak

324. PTs vedtak 3. april 2009 om særskilte forpliktelser i LLUB-markedet varsles opphevet. Vedtakets kapittel 9 gjelder inntil ikrafttredelsestidspunktet for tilsynets nye vedtak i dette markedet.

10 Kommentarer til varsel om vedtak

325. Post- og teletilsynet ber om kommentarer til varselet innen 2. november 2012.